



# ASEMAKAAVAN OHJAAVA VAIKUTUS

Rytkölä Eeva

Opinnäytetyö  
Tekniikka ja liikenne  
Maanmittaustekniikka  
Insinööri (AMK)

2018

Tekniikka ja liikenne  
Maanmittaustekniikka  
Insinööri (AMK)

---

<b>Tekijä</b>	Eeva Rytkölä	<b>Vuosi</b>	2018
<b>Ohjaaja(t)</b>	Mari Hietämäki		
<b>Työn nimi</b>	Asemakaavan ohjaava vaikutus		
<b>Sivu- ja liitesivumäärä</b>	47 + 3		

---

Opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää, mitkä tekijät ohjaavat asemakaavan laatimista yleisesti ja mitkä yksittäisen kaavan tasolla. Lisäksi työssä käsiteltiin, millä välineillä asemakaava ohjaa maankäyttöä ja mitkä muut tekijät vaikuttavat kaavan toteutuksessa.

Tutkimusmenetelmänä käytetään laadullista, nk. kirjoituspöytä tutkimusta, jossa tutkimus perustuu jo olemassa olevaan aineistoon. Lähteinä käytetään olemassa olevaa alan lainsäädäntöä ja niiden valmisteluaineistoja, oppaita ja ohjeistuksia sekä vakiintuneita menettelytapoja.

Selvitystyön tuloksena todetaan, että asemakaavan laatimista ohjaavia tekijöitä on paljon sekä yleisesti että yksittäisen kaavan tasolla. Kaavoituksen kannalta keskeistä maankäyttöä ja rakentamista ohjaavaa lainsäädäntöä ollaan uudistamassa, mikä tulee muuttamaan koko suunnittelun ohjausjärjestelmän. Lisäksi todettiin, että lähtökohtaisesti asemakaavalla on valmiudet alueidenkäytön ja jatko-suunnittelun ohjaamiseen, mutta viimekädessä toteutuksesta päättävät muut tahot.

Technology, Communication and Transport  
Degree Programme in Land Surveying  
Bachelor of Engineering

---

<b>Author</b>	Eeva Rytkölä	Year	2018
<b>Supervisor</b>	Mari Hietamäki		
<b>Subject of thesis</b>	Guiding Effect of the Town Plan		
<b>Number of pages</b>	47 + 3		

---

The purpose of this thesis was to study the main factors that are controlling town planning from the point of view of a single plan and in general, how is the land use directed by town plans, and the other factors influencing the implementation of the plans.

This thesis was a qualitative research, which was based on the existing sources. Most of the data was gathered from the laws of this topic and the legislative histories of these laws. The guides, instructions and common procedures of this topic were also researched in this thesis. The sources were mostly electronic.

The results showed that there are very many guiding factors both in general and from the point of view of an individual town plan. At present the legislation governing the land use and construction is being reformed and the whole system of controlling town planning will be changed in the next few years. In addition, it was also found that the town plan has the ability to guide land use and further planning. Eventually, there will be other parties that actually will finally decide the implementation.

Key words

town plan, land use, land use planning

## SISÄLLYS

1	JOHDANTO .....	7
2	ASEMAKAAVAN LAATIMISTA OHJAAVAT TEKIJÄT .....	8
2.1	Asemakaava osana kunnan maankäytön suunnittelua .....	8
2.2	Yleiset asemakaavan laatimiseen vaikuttavat tekijät .....	8
2.2.1	Lainsäädäntö ja muu normisto .....	8
2.2.2	Seudulliset strategiat .....	13
2.2.3	Maapolitiikka .....	13
2.2.4	Kaavoituskatsaus .....	15
2.2.5	Kunnan rakennusjärjestys .....	15
2.3	Yksittäisen asemakaavan laatimista ohjaavat tekijät .....	16
2.3.1	Kaavan laatimisen tarve .....	16
2.3.2	Kaavalle asetetut tavoitteet .....	16
2.3.3	Yleiskaava .....	17
2.3.4	Selvitykset ja vaikutusten arviointi .....	18
2.3.5	Kaavoittajan näkemykset .....	20
2.3.6	Viranomaisyhteistyö .....	21
2.3.7	Osalliset ja osallistuminen .....	23
3	ASEMAKAAVAN VÄLINEET OHJAAMISEEN .....	27
3.1	Asemakaavakartta .....	27
3.1.1	Karttaosa .....	27
3.1.2	Asemakaavamerkinnot .....	28
3.1.3	Erityis- ja yleismääräykset .....	29
3.2	Asemakaavaselostus .....	29
3.3	Rakentamistapaohjeet .....	31
3.4	Ajantasa-asemakaava .....	33
4	ASEMAKAAVAN TOTEUTUMINEN .....	35
4.1	Taloudelliset kysymykset .....	35
4.2	Asemakaavan sisällön tarkkuus .....	35
4.3	Rakennusvalvonnan rooli .....	37
4.4	Poikkeamisluvat .....	37

4.5	Asemakaavan onnistuminen toteutuksen näkökulmasta .....	38
4.5.1	Asemakaavan toteutuksen seuranta .....	38
4.5.2	Asemakaavan ohjaava vaikutus .....	39
5	POHDINTA .....	41
	LÄHTEET .....	43
	LIITTEET .....	47

## KÄYTETYT MERKIT JA LYHENTEET

ELY	Alueellinen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
HE	Hallituksen esitys
MRA	maankäyttö- ja rakennusasetus
MRL	maankäyttö- ja rakennuslaki
OAS	osallistumis- ja arviointisuunnitelma

## 1 JOHDANTO

Maankäytön suunnittelu on pitkän aikavälin toimintaa, jolla luodaan mahdollisuudet toimivan ja kehittyvän ympäristön aikaansaamiseksi. Kaavoituksen tehtävänä on osaltaan mahdollistaa kunnan asettamien maankäytöllisen tavoitteiden toteuttaminen ja maan arvon ylläpitäminen kiinteistöoloja vakauttamalla. Tässä opinnäytetyössä tarkastellaan nimenomaisesti asemakaavan roolia osana maankäytön suunnittelua ja toteutusta.

Opinnäytetyön tavoitteena on selvittää, mihin asemakaavan ohjaava vaikutus perustuu ja miten se toteutuu käytännössä: mitkä tekijät ohjaavat asemakaavan laatimista yleisesti ja mitkä yksittäisen kaavan tasolla. Työssä käsitellään myös, millä välineillä asemakaava ohjaa maankäyttöä, millaisena asemakaavan ohjaava vaikutus näyttäytyy toteutusvaiheessa ja mitkä muut mahdolliset tekijät vaikuttavat lopputuloksen syntymiseen.

Tutkimusmenetelmänä käytetään laadullista, nk. kirjoituspöytätyöskentelyä, jossa tutkimus perustuu jo olemassa olevaan aineistoon. Lähteinä käytetään olemassa olevaa lainsäädäntöä ja niiden valmisteluaineistoja, oppaita ja ohjeistuksia sekä vakiintuneita menettelytapoja. Käytettävä materiaali on pääosin sähköisessä muodossa.

Tämä selvitys tehdään puhtaasti kirjoittajan omasta mielenkiinnosta asiaa kohtaan, joten työllä ei ole tilaajaa. Kiinnostukseni aiheeseen on syntynyt työskennellessäni useita vuosia maankäytön ja erityisesti asemakaavoituksen parissa. Olen työssäni saanut läheltä seurata monien kaavoitettavien alueiden vaiheita aina ensimmäisistä visioista ja luonnoksista kiinteistöjen muodostamiseen ja kaavan toteuttamiseen asti. Lopputulos onnistuu kuitenkin yllättämään kerta toisensa jälkeen – milloin hyvässä, milloin pahassa.

## 2 ASEMAKAAVAN LAATIMISTA OHJAAVAT TEKIJÄT

### 2.1 Asemakaava osana kunnan maankäytön suunnittelua

Maankäytön keskeisenä tavoitteena on edellytysten luominen hyvän elinympäristön ja kestäväen yhdyskuntakehityksen aikaansaamiseksi tukemalla avointa, vuorovaikutteista ja laatua korostavaa suunnittelua ja rakentamista (HE 101/1998). Kunnan vastuulla on paitsi alueensa maapoliittisten strategioiden laatiminen, myös alueiden käytön suunnittelu, rakentamisen ohjaus ja valvonta (MRL 204/2015 2:20 §). Alueiden käytön suunnittelun väline on asemakaava. Sen tehtävä on kirjattu maankäyttö- ja rakennuslakiin:

*”Alueiden käytön yksityiskohtaista järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä varten laaditaan asemakaava, jonka tarkoituksena on osoittaa tarpeelliset alueet eri tarkoituksia varten ja ohjata rakentamista ja muuta maankäyttöä paikallisten olosuhteiden, kaupunki- ja maisemakuvan, hyvän rakentamistavan, olemassa olevan rakennuskannan käytön edistämisen ja kaavan muun ohjaustavoitteen edellyttämällä tavalla” (MRL 1999/132 7:50.1 §).*

Kunta on ainoa taho joka voi laatia alueelleen asemakaavoja, joten kunnilla katsotaan olevan monopoliasema asemakaavojen laatimisessa. Lain hengen mukaisesti kunnan vastuulla on myös vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen osallisille heidän elinympäristöään koskevassa päätöksenteossa sekä kaavavarannon ajanmukaisuuden varmistaminen. (HE 101/1998; MRL 204/2015 7:51 §.)

### 2.2 Yleiset asemakaavan laatimiseen vaikuttavat tekijät

#### 2.2.1 Lainsäädäntö ja muu normisto

Keskeisin kaikkien asemakaavojen laatimista ohjaava normisto on lainsäädäntö, erityisesti maankäyttö- ja rakennuslaki sekä maankäyttö- ja rakennusasetus. Kaavaprosessin kannalta varsinkin kuntalailla ja hallintolailla on suuri merkitys, koska laiminlyönti kaavamenettelyssä on peruste valtuuston hyväksymispäätöksen kumoamiseen koko asemakaavan osalta. Muita keskeisiä lakeja ovat myös muun muassa kiinteistönmuodostamislaki, ympäristönsuojelulaki, luonnonsuoje-



lulaki sekä tie- ja muu verkostolainsäädäntö. Vaikka esimerkiksi kiinteistönmuodostamislaki ei suoranaisesti ohjaa asemakaavan laatimista, vaikutukset kiinteistönmuodostukseen on syytä miettiä jo kaavan laatimisvaiheessa.

Lakien lisäksi asemakaavan laatimista ohjaavat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, seudulliset strategiat, kunnan maapoliittiset ratkaisut ja kunnan rakennusjärjestys.

#### Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132

1.1.2000 tuli voimaan nykyisin voimassa oleva maankäyttö- ja rakennuslaki, jolla korvattiin vuoden 1958 rakennuslaki ja monet siihen tehdyt muutokset. Uudella lailla pyrittiin yksinkertaistamaan kaavajärjestelmää ja rakentamisen ohjausta sekä parantamaan alueiden käytön suunnittelun edellytyksiä kestävästä kehityksestä edistävään, luonnonvarojen säästävään ja ympäristöhaittoja vähentävään suuntaan (HE 101/1998). Lain voimassaolon aikana siihen on tehty lukuisia muutoksia. Muutettuja, lisättyjä tai kumottuja pykälä on kaksi kolmasosaa lain runsaasta 200 pykälästä (Ympäristöministeriö 2017a). Vaikka lain toimivuudesta ja sen soveltamisesta on tehty arvioita ja selvityksiä koko sen voimassaoloajan, myös nykyisen hallituksen hallitusohjelmaan on kirjattu uuden kokonaisarvioinnin tekeminen. Se valmistui vuonna 2014. Arvioinnissa todettiin tarkistamis- ja kehittämistarpeita paitsi säännöksissä, myös muodostuneissa toimintakäytännöissä ja lain soveltamisessa (Ympäristöministeriö 2014). Ympäristöministeriö käynnisti maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen valmistelun vuonna 2017. Uudistuksen periaatteet pyritään selvittämään nykyisellä hallituskaudella ja tavoitteena on, että uudistettu lainsäädäntö olisi valmis ensi vuosikymmenen alkupuolella (Ympäristöministeriö 2017a).

#### Alueiden käytön suunnittelujärjestelmä

Alueiden käytön suunnittelun apuvälineeksi on valtiovallan toimesta kehitetty alueiden käytön suunnittelujärjestelmä. Siitä kerrotaan maankäyttö- ja rakennuslain 1 luvussa. Järjestelmän ideana on, että alueiden käyttöä suunniteltaessa laaditaan eritasoisia kaavoja. Hierarkiassa suurpiirteisemmän ohjeistuksen tai kaavan tehtävänä on ohjata alempia, tarkempia kaavoja.

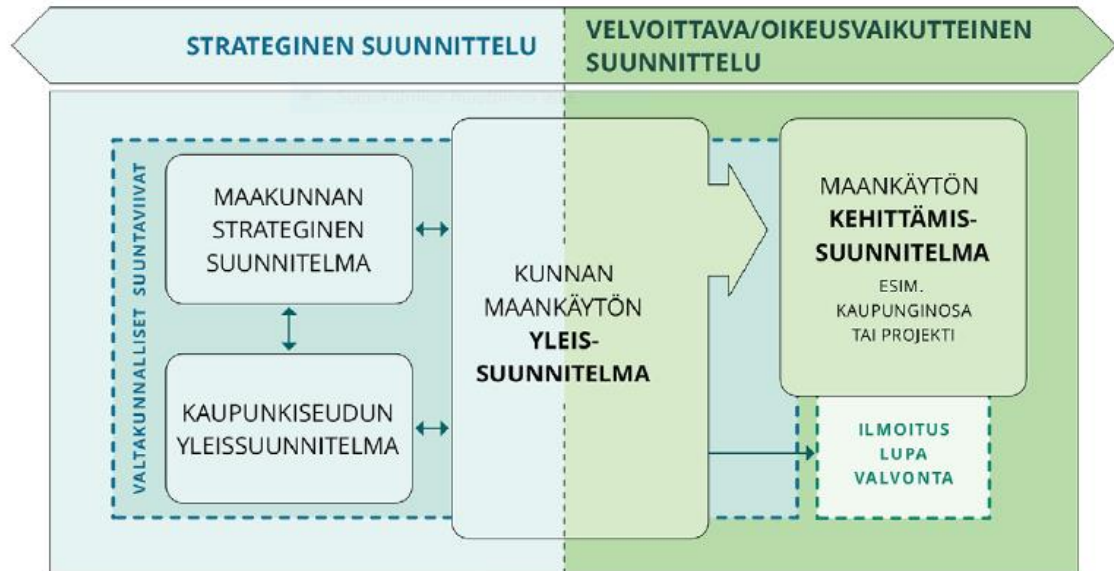
Ylimpänä hierarkiassa on valtioneuvoston hyväksymä ohjeistus alueiden käyttöä ja aluerakennetta koskevista valtakunnallisista tavoitteista. Yleispiirteistä suunnittelua alueiden käytön hahmottamiseksi maakunnan tai sen osa-alueen tasolla edustavat maakuntien liittojen laatimat maakuntakaavat sekä seudulliset strategiat. Kunnat laativat yleiskaavoja ja asemakaavoja, lisäksi kunnat voivat laatia myös kuntarajan ylittäviä, kuntien yhteisiä yleiskaavoja kaupunkiseutujen kehittämisedellytyksien helpottamiseksi. (Kuvio 1.) Yleiskaavoissa esitetään alueiden käyttö pääpiirteittäin, kun taas asemakaavalla osoitetaan yksityiskohtaisemmin osa-alueen käyttö ja rakentamisen järjestäminen. (MRL 132/1999 1:4 §.)



Kuvio 1. Alueiden käytön suunnittelujärjestelmä

Ympäristöministeriön käynnistämän maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen valmistelun yhteydessä alueiden käytön suunnittelujärjestelmää on esitetty muutettavaksi. Nykyiset valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet korvattaisiin valtakunnallisilla maankäytön suuntaviivoilla, joissa käsiteltäisiin nykyistä konkreettisemmin asioita joita ne voivat koskea. Oikeusvaikutteisia suunnittelutasoja olisi uudistuksen jälkeen vain kaksi: maankäytön yleissuunnitelma ja maankäytön kehittämissuunnitelma, joka korvaisi nykyisen asemakaavan (Kuvio 2). (Ekroos, Katajamäki, Kinnunen, Lehtovuori & Staffans 2018, 33.) Yhtenä oleelli-

sena muutoksena asemakaavaan nähden olisi, että kehityssuunnitelman laatijana voisi kunnan ohella olla myös yksityinen taho, kuten maanomistaja tai -haltija tai muu hankekehittäjä (Ekroos ym. 2018, 41).



Kuvio 2. Suunniteltu uusi maankäytön suunnittelujärjestelmä (Ekroos ym. 2018, 34)

#### Alueiden käytön suunnittelun tavoitteet

Myös alueiden käytön suunnittelun tavoitteet on kirjattu maankäyttö- ja rakennuslain ensimmäiseen lukuun. Tavoitteissa painotetaan vuorovaikutteisuutta ja riittävää vaikutusten arviointia. Niihin perustuen pyritään edistämään turvallisen, terveellisen, viihtyisän, sosiaalisesti toimivan ja kaikille sopivan elin- ja toimintaympäristön aikaansaamista. Lisäksi tavoitellaan yhdyskuntarakenteen ja -rakentamisen sekä alueiden käytön taloudellisuutta, johon liittyen lakiin lisättiin vuonna 2006 vaatimus riittävän asuntotuotannon edellytyksien edistämisestä.

Alueiden käytön suunnittelun tavoitteina on esitetty esimerkiksi rakennetun ympäristön kauneuden ja kulttuuriarvojen vaalimisen, luonnonarvojen ja luonnon monimuotoisuuden, ympäristönsuojelun ja ympäristöhaittojen ehkäisemisen edistäminen. Laissa on erikseen mainittu myös luonnonvarojen säästeliääseen käyttöön, yhdyskuntien toimivuuden ja hyvän rakentamisen, palveluiden saatavuuden,

ja liikenteen – erityisesti joukko- ja kevyen liikenteen – toimintaedellytysten parantaminen. Elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja toimivan kilpailun kehittymistä koskeva kohta lisättiin lakiin vuonna 2015. Tavoitteita toteuttavien sisältövaatimusten osalta kullekin kaavatasolle on määritelty omat, juuri niiden ratkaistavaksi tarkoitetut asiat. Sisältövaatimukset voivat olla perusteena myös kaavaa koskevassa muutoksenhakumenettelyssä. Asemakaavoille asetetut vaatimukset sisällön osalta painottuvat lähiympäristön kannalta keskeisiin asioihin. (MRL 132/1999 1:5 §; MRL 1441/2006 1:5 §; MRL 204/2015 1:5 §; HE 101/1998, 32.)

#### Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaisen alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän ylimmällä tasolla ovat valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet, jotka toimivat viranomaistyön välineenä valtakunnallisesti merkittävässä alueidenkäyttöön liittyvissä kysymyksissä. Niiden avulla edistetään MRL:n alueidenkäytön suunnittelulle asettamien tavoitteiden, kuten hyvän elinympäristön ja kestävän kehityksen toteutumista, ja varmistetaan kaavoituksessa ja valtion viranomaisten toiminnassa, että valtakunnallisesti merkittäviksi määritellyt asiat otetaan huomioon. Alueidenkäyttötavoitteiden tehtävänä on myös tukea kansainvälisten sopimusten täytäntöönpanoa Suomessa. (Ympäristöhallinnon yhteinen verkkopalvelu 2013b.)

MRL:n mukaan valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista päättää valtioneuvosto, mutta niiden valmistelusta vastaa ympäristöministeriö yhteistyössä mm. muiden ministeriöiden, maakuntien liittojen ja viranomaisten kanssa (MRL 132/1999 3:22 §; MRL 204/2015 3:23 §). Maankäyttö- ja rakennuslain toimivuusarvioinnin ja Sipilän hallituksen nk. norminpurkutalkoiden tuloksena valtioneuvosto teki joulukuussa 2017 päätöksen, jolla se korvasi aikaisemman, vuonna 2000 tehdyn ja 2008 tarkistetun päätöksen valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Uudistettujen tavoitteiden tarkoitus on selkeyttää kaavoituksen ennakkoivaa ja vuorovaikutteista viranomaisyhteistyötä, edistää pitkällä aikavälillä taloudellista kasvua ja elinkeinoelämää sekä tukea välillisesti kuntien ja valtion taloutta. Tavoitteiston selkeyttämisellä pyritään hallinnon keventämiseen ja maakuntien ja kuntien itsenäisen maankäyttövallan ja -vastuun vahvistamiseen. Valtioneuvoston päätös tuli voimaan 1.4.2018. (Valtioneuvosto 2017.)

Valtion kaavaohjauksen yhtenäistämiseksi maan eri osissa ja valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltamisen helpottamiseksi ympäristöministeriön toimeksiannosta tehtiin v. 2000 julkaisu Opas 9 Valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden soveltaminen kaavoituksessa. Oletettavasti ko. julkaisu päivitetään myöhemmin vastaamaan uusia alueidenkäyttötavoitteita.

### 2.2.2 Seudulliset strategiat

Seudullisen maankäyttöstrategian tarkoituksena on ohjata kuntien maankäytön periaatteita pitkällä aikavälillä yleispiirteisesti, ilman että toimintaa selkeästi suunnattaisiin johonkin tiettyyn suuntaan. Kokonaisuutta ajatellen strategian yleisluontoisuus voi olla haastavaa, koska eri kunnilla voi olla varsin erilaiset näkemykset esimerkiksi eheästä yhdyskuntarakenteesta tai hyvästä elinympäristöstä. Kun yleisluontoisia, usein pelkästään tekstimuotoisia linjauksia määritellään tarkemmin päätöksentekoa ja valintoja ohjaaviksi suunnitelmiksi, joudutaan miettimään sekä esitystapaa että esitystarkkuutta. (Laitio & Maijala 2010, 22.)

Jos strategiaa laatiessa ei oteta huomioon oman alueen erityisolosuhteita, suunnitelmat voivat jäädä liian ylimalkaisiksi, eikä ohjaavaa vaikutusta saada aikaan. Toisaalta liian tarkasti määritellyt yksityiskohdat voivat vaikeuttaa päätöksenteon joustavuutta ja toteutuksen liikkumavaraa. (Laitio & Maijala 2010, 22.) Tyypillisesti strategisen suunnittelun esitystapana käytetään rakennetyömallia, jonka avulla haetaan periaatelinjauksia seudullisesti merkittävälle toiminnolle, kuten asumiselle, kaupan ja palveluiden alueille, työpaikka-alueille ja virkistysalueille sekä verkostoille, kuten liikenneverkolle ja yhdyskuntatekniikalle (Rajala & Broman, 2012. 2).

### 2.2.3 Maapolitiikka

Kunnan maapolitiikka tarkoittaa pitkälle aikavälille suunniteltuja tavoitteita ja toimenpiteitä, jotka liittyvät maanhankintaan, maankäyttösopimuksiin ja kaavojen toteuttamiseen. Maapolitiikan suunnitelmallisuuden, avoimuuden ja läpinäkyvyyden tehostamiseksi lainsäädäntöön kunnille lisättiin vuonna 2015 velvollisuus huolehtia yhdyskuntien kehittämisen edellyttämistä maapoliittisista toimista. (MRL 204/2015 1:5a §, 2:20.1 §; Normo, 2013.) Säännöksellä haluttiin erityisesti

turvata riittävä tonttitarjonta ja edistää kaupan ja asuntorakentamisen kilpailua kasvavilla kaupunkiseuduilla (HE 334/2014 vp).

Kunnan strategisen suunnittelun onnistumisen elementtejä ovat maapolitiikan, kaavoituksen, asunto- ja elinkeinopolitiikan ja muun kuntasuunnittelun vuorovaikutus, jossa maapolitiikka ja kaavoitus yhdessä muodostavat rungon kunnan eri toimintojen toteuttamiseksi tehtäville maankäyttöratkaisuille. Näiden lisäksi maankäytöllisiin ratkaisuihin vaikuttavat huomattavasti muun muassa kunnallistekniikkaan, yhdyskuntatekniikkaan ja julkisiin palveluihin liittyvät kysymykset. (Suomen Kuntaliitto 2009.)

Maapolitiikan tavoitteet ja menettelytavat voivat vaihdella huomattavasti eri kuntien välillä. Hyvä keino valitun maapoliittisen toimintalinjan noudattamiseksi on laatia maapoliittinen ohjelma. Sen toteutumista ja ajantasaisuutta arvioidaan määrääjain, jolloin selvitetään esimerkiksi kaavoituksen ja maapolitiikan yhteistyötä, mitä maapoliittisia keinoja on käytetty ja millaisin tuloksin. Tyypillisiä mittareita toteutumisen seuraamiseen ovat muun muassa kunnan maavarannon kehittyminen, asemakaavojen toteutuneisuus, luovutettavien tonttien lukumäärä sekä tonttien myynti- ja vuokratulojen kehittyminen ohjelmakaudella. (Junnilainen 2007, 43.)

Asemakaavoitus nostaa kaavoituksen kohteena olevan maan arvoa. Jos alueen omistaa muu kuin kaavoittava kunta itse, laaditaan yleensä maankäyttösopimus syntyvien hyötyjen sekä kaavan laatimisesta ja yhdyskuntarakentamisesta aiheutuvien kustannusten ja jakamiseksi. Tyypillisesti maanomistaja luovuttaa kunnalle korvauksena maata tai maksaa rahallisen korvauksen, ja yleensä hän sitoutuu myös toteuttamaan alueelle tietyn määrän rakentamista ennalta sovitun aikataulun puitteissa. Maankäyttösopimuksilla ei voi ohittaa varsinaista kaavoitusmenetelyä eikä sillä voi sopia asemakaavan sisällöstä. Maankäyttösopimuksesta on tiedotettava kaavoituskatsauksessa, mutta itse sopimus voidaan sitovasti tehdä vasta kun kaava on ollut nähtävillä. (HE 101/1998; Holopainen 2018.)

#### 2.2.4 Kaavoituskatsaus

Lyhyen aikavälin suunnitelmia kunnan maankäytön osalta käsitellään vuosittain laadittavassa kaavoituskatsauksessa, jossa kerrotaan käynnissä olevista ja lähiaikoina vireille tulevista merkittävistä kaavahankkeista. Sen avulla tiedotetaan kuntalaisille lyhyesti esimerkiksi kaavojen lähtökohdat, tavoitteet, käsittelyvaiheet ja tavoiteaikataulu kaavan valmistumiselle. Lisäksi mukaan on liitettävä myös arvio asuintonttien riittävydestä, mikäli kysyntä sitä edellyttää. (MRL 1441/2006 1 :7 §.) Ne hankkeet joiden osalta maanhankinta tai sopimusneuvottelut ovat vielä kesken, olisi mahdollisuuksien mukaan hyvä rajata kaavoituskatsauksen ulkopuolelle. Tiedottaminen liian varhain heikentää kunnan neuvotteluasemia, joka näkyy joko raakamaan hinnan nousuna tai kokonaan kariutuneina maanhankintayrityksinä. Jos edellä mainitut kaavahankkeet kuitenkin esitetään kaavoitusohjelmassa, samassa yhteydessä on kerrottava myös edellytykset kaavahankkeen käynnistämiseksi. (Junnilainen 2007, 37.) Kunta voi itse päättää tavan, jolla kaavoituskatsauksesta tiedotetaan kuntalaisille (MRL 1441/2006 1 :7 §).

#### 2.2.5 Kunnan rakennusjärjestys

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan kunnassa pitää olla kunnanvaltuuston hyväksymä rakennusjärjestys, joka käsittää paikallisista oloista johtuvia ohjeita ja määräyksiä (MRL 132/1999 1:14.1 §; 1:15 §). Määräykset voivat vaihdella kunnan eri osa-alueilla, mutta ne eivät saa asettaa maanomistajia eriarvoiseen asemaan toisiinsa verrattuna. Rakennusmääräykset voivat koskea esimerkiksi rakennuspaikkaa tai -tapaa, rakennuksen kokoa, sen sijoittumista ja sopeutumista ympäristöön, istutuksia, suunnittelutarvealueen määrittämistä, vesihuollon järjestämistä, aitoja tai muita rakennelmia. (Suomen Kuntaliitto 2013, 8–9.)

Rakennusjärjestys on keskeinen väline hajarakentamisen ohjaamisessa, mutta määräyksiä ei sovelleta, jos ne ovat ristiriidassa oikeusvaikutteisen yleiskaavan, asemakaavan tai Suomen rakentamismääräyskokoelman kanssa (Junnilainen 2007, 41; MRL 132/1999 1:14.1-3 §). Rakennusjärjestyksellä ei voi korvata kaavoitusta, koska kaavoilla osoitetaan alueita eri käyttötarkoituksiin, mitä rakennusjärjestyksellä ei voi tehdä. Sillä voidaan kuitenkin vahvistaa ympäristön laadun ja paikallisten arvojen huomioon ottamista. (Suomen Kuntaliitto 2013, 8.)

## 2.3 Yksittäisen asemakaavan laatimista ohjaavat tekijät

### 2.3.1 Kaavan laatimisen tarve

Keskeisin lähtökohta asemakaavatyön käynnistämiseksi on asemakaavan laatimisen tarve. Kun asiaa tarkastellaan kunnan lähtökohdista, kunnan tehtävänä on ylläpitää riittävää asemakaavavarantoa sitä mukaa kuin kunnan kehittyminen erityisesti asuntotuotannon ja elinkeinoelämän tarpeet niin vaativat (MRL 204/2015 7:51 §). Myös yksityinen maanomistaja voi tehdä aloitteen kaavan laatimisesta tai muuttamisesta omistamalleen tai hallitsemaalleen maalle. (Naantalin kaupunki 2017.)

Maankäyttö- ja rakennuslain uusimisen yhteydessä lakiin ehdotettiin lisättäväksi säännös asemakaavan ajanmukaisuuden arvioinnista. Sen mukaan rakennuslupaa ei saa myöntää uuden rakennuksen rakentamiseen mikäli rakennuksella on ympäristön tai alueen käytön kannalta oleellista merkitystä, asemakaava on ollut voimassa yli 13 vuotta mutta se on edelleen suurelta osin toteuttamatta, eikä asemakaavan ajanmukaisuuden arviointia ole tehty käsittelyhetkeä edeltävän viiden vuoden aikana. Määräajan suhteen voidaan erityisestä syystä joustaa lyhentämällä sitä vähintään viiteen vuoteen tai pidentämällä enintään 20 vuoteen. Jos kunta toteaa asemakaavan vanhentuneeksi, alueelle tulee voimaan rakennuskielto kaavan muuttamista varten. (HE 101/1998; MRL 204/2015 7:60 §.)

### 2.3.2 Kaavalle asetetut tavoitteet

Kuten edellä todettiin kaavan laatimiselle pitää olla tarve, joka puolestaan ohjaa kaavan tavoitteita ja sisältöä. Asemakaavalle asetetut tavoitteet harkitaan pääpiirteissään jo ennen kuin päätös kaavan laatimisesta tehdään. Kaavatyön käynnistyttyä kartoitetaan hankkeen lähtötiedot ja selvitetään mitä muuta tarvitsee tietää, että tavoitteet saavutetaan (Puustinen, Hirvonen, Niemi & Mäntysalo 2013, 65). Alustavat tavoitteet kirjataan osallistumis- ja arviointisuunnitelmaan (OAS). Se on käynnistettävästä kaavahankkeesta eräänlainen perustietopaketti, jota voidaan täydentää kaavan laatimisen aikana tarpeen mukaan. Tarkemmat tavoitteet määritellään kaavatyön edetessä ja niistä kerrotaan kaavaselostuksessa.



Kunnan viranhaltijat laativat kaava-asiakirjat, toimivat kaava-asioissa esittelijöinä ja valmistelevat päätösesitykset. Varsinainen päätöksenteko on kuitenkin kunnanvaltuuston, kunnanhallituksen ja lautakuntien, ja näissä päätösvaltaa käyttävien luottamusmiesten käsissä. Poliittinen yksimielisyys siitä mitä kaavalla tavoitellaan ja riittävä tieto päätöksenteon tukena on erityisen tärkeää kaavatyön eteenpäin viemistä ja tarkoituksenmukaista lopputulosta ajatellen. (Vehmas & Tulkki 2007, 14.)

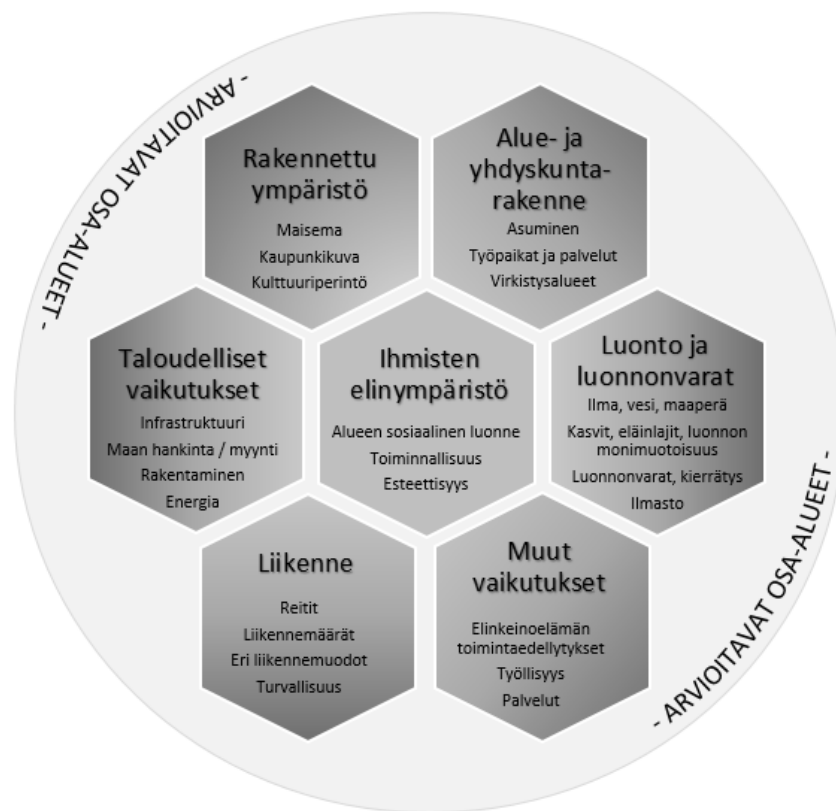
### 2.3.3 Yleiskaava

Yleiskaavassa esitetään periaatteet ja osoitetaan alueet asemakaavoituksen ja muun suunnittelun, rakentamisen, sekä muun maankäytön perustaksi. Se ohjaa yleispiirteisesti kunnan yhdyskuntarakennetta ja maankäyttöä. Yleiskaavaa tarkennetaan asemakaavoilla. Yleiskaava voidaan laatia koko kunnan alueelle, osalle kuntaa tai kuntien yhteisenä yleiskaavana joko oikeusvaikutteisena tai oikeusvaikutuksettomana. Oikeusvaikutteinen yleiskaava ohjaa yksityiskohtaisemmin suunnittelua ja sillä on oikeusvaikutuksia jotka voivat kohdistua myös yksityisiin maanomistajiin. Oikeusvaikutukseton yleiskaava on rinnastettavissa strategiseen suunnitelmaan. (HE 101/1998.)

Kun yleiskaavaa laaditaan, arvioidaan vaikutukset keskeisten yhdyskuntarakenteeseen liittyvien ratkaisujen osalta. Mikäli laadittava asemakaava on yleiskaavan mukainen, tehtyjä arviointeja voidaan hyödyntää kaavaa laadittaessa. Muussa tapauksessa asemakaavan laatimisen yhteydessä on tehtävä niin sanottu yleiskaavallinen tarkastelu työn alla olevan asemakaavan suunnittelualuetta laajemmalla alueella. (Ympäristöministeriö 2013, 14.)

### 2.3.4 Selvitykset ja vaikutusten arviointi

Olennainen osa maankäytön suunnittelua on vaikutusten arviointi, jota myös maankäyttö- ja rakennuslaki sekä maankäyttö- ja rakennusasetus edellyttävät. Vaikutusten arviointia tehdään eri kaavatasoilla eri laajuudessa, ja siinä pitää ottaa huomioon kulloinkin työn alla olevan kaavahankkeen erityispiirteet (Kuvio 3). Arvioinnilla on tarkoitus selvittää ja ennakoida kaavahankkeen toteuttamisen aiheuttamia merkittäviä vaikutuksia, jolloin se tukee ja ohjaa suunnittelun eri vaiheissa tehtäviä ratkaisuja.



Kuvio 3. Kaavakohtainen vaikutusten arviointi, peruslista (mukaillen Ympäristöministeriö 2006, 35)

Tietoa hankitaan laatimalla erillisiä selvityksiä esimerkiksi meluun, maaperään, maisemaan, luonnon monimuotoisuuteen, kasvi- ja eläinlajeihin, kulttuuriperintöön, liikenteeseen tai elinkeinoelämän painopisteisiin liittyen. Ympäristövaikutusten arvioinnin osalta on noudatettava SEA-direktiivin (2001/42/EY) 5 artiklan ja liitteen I vaatimuksia. Tietoa kootaan ja hyödynnetään koko kaavaprosessin ajan, ja arviointivaikutuksista raportoidaan kaavaselostuksessa. Parhaimmillaan

selvitysten perusteella tehtävä vaikutusten arviointi on, kun siinä kerrotaan selvästi mitä vaikutuksia kohteena olevalla kaavalla on ja mihin vaikutukset kohdistuvat. (Ympäristöministeriö 2013, 14; Ympäristöhallinnon yhteinen verkkopalvelu 2013a; Puustinen ym. 2013, 67; MRL 132/1999 1:9 §; MRA 895/1999 1:1 §; MRA 145/2017 5:25 §; Ympäristöministeriö 2006, 36.)

YVA eli ympäristövaikutusten arviointimenettely on selvitystyö, jolla laajamittaisien hankkeiden, kuten kaatopaikkojen, kaivosten tai moottoriteiden aiheuttamia merkittäviä ympäristövaikutuksia pyritään ennakoimaan ja estämään tai ainakin vähentämään. YVA:aan voivat osallistua kaikki hankkeen vaikutusalueen asukkaat, viranomaiset ja ne joihin hanke voi vaikuttaa. Ympäristöselvitysten teettäminen on toiminnanharjoittajan vastuulla mutta ELY-keskuksella on menettelyssä keskeinen rooli: se päättää menettelyn tarpeellisuudesta, toimii yhteysviranomaisena, varmistaa puolueettomasti arviointiselostuksen riittävyyden ja laatii hankkeen merkittävistä ympäristövaikutuksista perustellun päätelmänsä. Vuonna 2017 tuli voimaan uudistettu YVA-laki, jonka perusteella samassa menettelyssä voidaan tehdä sekä YVA:n että hankekaavoituksen ympäristövaikutusten arviointi. (Ympäristöministeriö 2017b.)

Ympäristöministeriö laati vuonna 2013 selvityksen alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen voimavaroista. Kyseisessä raportissa selvityksiin liittyviä keskeisimpiä haasteita todettiin olevan tehtävien selvitysten ajoittaminen, rahoituskysymykset sekä selvitysten suuri määrä (Puustinen ym. 2013, 65). Toisinaan kaavatyöhön tarvittava selvitysten määrä ja tarkkuustaso ovat hankalia määritellä. Koska oleellista olisi, että niitä laadittaisiin riittävästi mutta ei kuitenkaan liikaa, asia on syytä ottaa esille mahdollisimman varhaisessa vaiheessa viranomaisneuvotteluissa (Puustinen ym. 2013, 65). Selvitykset teetetään yleensä konsulteilla, vaikka konsulttityön tilaaminen ja ohjaaminen vaativatkin kunnalta resursseja (Puustinen ym. 2013, 65). Toisaalta selvitysten tekeminen vaatii aikaa ja substanssiosaamista, joten harvalla kunnalla on mahdollisuuksia tehdä niitä omana työnään.

Runsaista ja yksityiskohtaisista selvityksistä huolimatta vaikutusten arvioinnit jäävät usein varsin ylimalkaisiksi. Onkin todettava, että aivan kaikkia kaavan vaiku-

tuksia ei ole mahdollista eikä edes tarkoituksenmukaista yrittää arvioida yhtä perusteellisesti. Kuten laki edellyttää, resurssit kannattaa suunnata hankkeen aiheuttamiin merkittävien vaikutusten selvittämiseen. (Ympäristöministeriö 2006, 40.)

### 2.3.5 Kaavoittajan näkemykset

Kaikissa yli 6000 asukkaan kunnissa pitää lain mukaan olla pätevä kaavoituksen asiantuntija, kaavoittaja, joka vastaa kaavaprosesseista ja kaavasunnittelusta. Kunnilla voi olla yhteinen kaavoittaja tai tehtävän hoitamisesta voidaan sopia toisen kunnan tai kuntayhtymän kanssa. (MRL 132/1999 2:20.2 §.) Pätevyysvaatimuksista on säädetty maankäyttö- ja rakennusasetuksessa, jossa todetaan, että kaavan laatijan pitää olla soveltuvan korkeakoulututkinnon suorittanut ja hänellä pitää olla riittävästi tehtävän vaativuuden edellyttämää kokemusta (MRA 895/1999 1:3 §).

Kaavan laatija vastaa kaavan suunnittelusta ja vaikutusten arvioinnista, kaava-aineiston ja selvitysten tuottamisesta sekä niiden esittelystä luottamushenkilöille. Näiden lisäksi hän vastaa yhteistyöstä kunnan sisällä ja viranomaisten kanssa, järjestää osallisten kuulemiset sekä neuvottelee ja sovittelee osapuolten välisiä ristiriitoja. (Haliseva-Soila 2016, 9.) Ammatillinen kokemus ja asian läpikotaisin tunteminen antavat kaavaan tehtäviin ratkaisuihin sellaista kokonaisvaltaista näkemystä ja perusteita, joita voi olla vaikea myöhemmin, asiaan syvällisemmin perehtymättä ymmärtää. Pitkän aikajänteen ja laajempien kokonaisuuksien hahmottaminen on kaavan laatijan ammattitaitoa, mikä valitettavan usein jää huomiotta suunnittelun edettyä rakennuslupavaiheeseen.

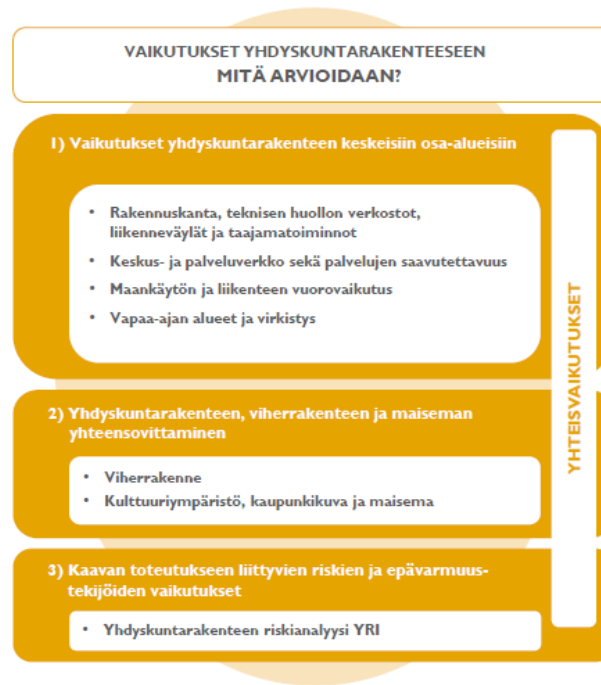
Kunnassa asemakaavat laatii joko kunnan oma kaavoittaja tai työ ostetaan konsultilta. Konsulttipalveluja tarjoavien yritysten toiminta on keskittynyt pitkälti pääkaupunkiseudulle, joten kaavoitettavan kohteen ollessa muualla Suomessa kaavan laatijalta voi puuttua paikallistuntemus kokonaan. Myös konsulttien osaamisessa ja työn laadussa on selkeää vaihtelua. Jos halutaan laadukasta suunnittelua, jopa parhaimpien konsulttien työn ohjaaminen vaatii huomattavasti kunnan omiakin resursseja. Toisaalta, juuri omien resurssien vähyyden vuoksi erityisesti pienemmät kunnat teettävät kaavoja konsulteilla. Tällöin on vaarana, että myös

kaavatyön ohjaus kunnan puolelta jää puutteelliseksi. Konsultti valitaan pääsääntöisesti tarjouskilpailun perusteella ja jos tarjouspyynnöissä ei painoteta oikeita asioita, yleensä halvin tarjous voittaa. (Puustinen ym. 2013, 51.) Pahimmillaan tämä tarkoittaa, että lopputuloksena on aloittelevan konsultin nopeasti kyhäämää kaava, ilman vaihtoehtoja tai tarkempaa perehtymistä asiaan. Jos kaavan esittelijäkään ei ole ihan perillä asioista, kaavaan ja kunnan maankäyttöön liittyvä päätöksenteko tapahtuu kovin heppoisin perustein. Konsulteille on kuitenkin selkeää tarvetta jatkossakin esimerkiksi selvitysten tuottamisessa tai lisäresurssina kaavoituksessa, koska kuntien päättäjien on helpompi myöntää rahoitusta palveluiden ostamiseen konsulttitoimistolta kuin päättää uusien virkojen perustamisesta (Puustinen ym. 2013, 51).

#### 2.3.6 Viranomaisyhteistyö

Keskeinen osa alueiden käytön suunnittelua ja kaavan valmistelua on kaavoittajan yhteistyö asiantuntijoiden ja viranomaistoimijoiden kanssa. Viranomaisyhteistyön onnistuminen on kaavoituksen sujumisen ja laadun kannalta merkittävä tekijä. ELY-keskuksen kanssa tehtävä yhteistyö on kirjattu maankäyttö- ja rakennuslakiin, mutta sen lisäksi on myös kunnan sisäistä, kuntien välistä ja seudullista yhteistyötä sekä yhteistyötä muiden erilaisten toimijoiden, kuten pelastuslaitoksen, puolustusvoimien, energialaitosten, turvallisuus- ja kemikaaliviraston, museokeskuksen, satamien jne. kanssa. Luonteeltaan yhteistyö voi olla instanssista riippuen joko virallista tai vähän vapaamuotoisempaa. Oleellista kuitenkin on, että kaikki osapuolet pysyvät sovittujen ratkaisujen takana.

Kuntien sisällä yhteistyötä tehdään eri hallintokuntien välillä paitsi kaavalle asetettavien tavoitteiden määrittelemisessä ja vaikutusten arvioinnissa (Kuvio 4), myös varsinaisessa suunnittelutyössä liittyen esimerkiksi yhdyskuntatekniikkaan ja ympäristökysymyksiin.



Kuvio 4. Kaavan vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen (Ympäristöministeriö 2013, 16)

Johdon tuki prosessissa on hyvin keskeinen etenkin vuorovaikutuksessa luottamushenkilöiden suuntaan (Laitio & Maijala 2010, 12). Kaavaan liittyvät valinnat, jotka tehdään yhteistyössä eri toimialojen edustajien ja kunnallisten liikelaitosten kanssa, parantavat luottamusta ja sitoutumista tehtyihin kaavaratkaisuihin (Vehmas & Tulkki 2007, 39).

ELY-keskukset valvovat kuntien kaavoitusta, rakentamista ja muuta vaikutuksiltaan maakunnallisesti tai valtakunnallisesti merkittävää alueiden käyttöä (ELY-keskus 2018). Kun käytetään termiä viranomaisneuvottelu, sillä tarkoitetaan merkittävien kaavahankkeiden tiimoilta käytävää neuvottelua ELY-keskuksen kanssa. Tällöin mukaan kutsutaan myös muita viranomaisia, joiden toimialaa asia koskee. Kaavan valmisteluvaiheessa ennen osallisten kuulemistakin kunta sopii neuvottelusta, jossa käydään läpi muun muassa kaavan tavoitteet sekä niiden

suhde valtakunnallisiin ja seudullisiin alueidenkäyttötavoitteisiin. Viranomaiset puolestaan kertovat, mitä tutkimuksia ja selvityksiä tarvitaan. Neuvottelusta on laadittava muistio. (MRA 895/1999 5:26.5,6 §; MRA 118/2007 5:26.1,3 §; MRA 1829/2009 5:26.4 §; MRA 298/2017 5:26.2 §.) ELY-keskus ja muut viranomaiset voivat kaavatyön aikana antaa kaavaa koskevia lausuntoja. Tarpeen vaatiessa viranomaisneuvottelu järjestetään uudelleen, kun kaavaehdotus on ollut nähtävillä ja osallisten mielipiteet ja lausunnot on saatu (MRA 118/2007 5:26.1 §).

### 2.3.7 Osalliset ja osallistuminen

Kaava-asiat alkavat kiinnostaa ihmisiä juuri siinä vaiheessa, kun mahdollisia muutoksia on tulossa omaan elinympäristöön. Kuntalaisten tiedonsaantia kaavoituksen osalta parannettiin ensin rakennuslain osauudistuksessa vuonna 1990. Silloin otettiin käyttöön vuosittain julkaistava kaavoituskatsaus, jossa kerrotaan vireillä olevista ja lähiaikoina vireille tulevista kaava-asioista. Vuonna 2000 voimaan tullut maankäyttö- ja rakennuslaki nosti osallistumisen ja vuorovaikutuksen osallisten kanssa yhdeksi lain keskeisimmistä tavoitteista. Tuolloin lakiin kirjattiin myös uusi määrite: osallinen. (Vehmas & Tulkki 2007, 7–8.) Kaavoituksen yhteydessä osallisilla tarkoitetaan alueen maanomistajia ja niitä, myös muiden kuntien asukkaita, joiden asumiseen, työntekoon tai muihin oloihin kaava saattaa huomattavasti vaikuttaa. Edellä mainittujen lisäksi osallisia ovat ne viranomaiset ja yhteisöt, joiden toimialaa suunnittelu koskee. (MRL 132/1999/ 8:62 §.)

Kaikista muista paitsi vaikutukseltaan vähäisistä asemakaavamuutoksista laaditaan osallistumis- ja arviointisuunnitelma. Se on asiakirja, jonka avulla vireille tulleesta kaavahankkeesta kerrotaan osallisille kaavan tavoitteista ja ratkaisuperiaatteista. Siinä esitetään myös kaavakohtaisesti suunnitellut osallistumismenettelyt, jotka vaikutuksiltaan vähäisissä kaavoissa voivat olla melko yksinkertaisia, kun taas useita osallisia koskevissa, alueeltaan laajoissa tai vaikutuksiltaan merkittävässä kaavoissa osallistumisen ja vuorovaikutuksen tapoja käytetään monipuolisemmin. Osallistuminen suhteutetaan siis kaavan laajuuteen. Menettelyjä kehittämällä voidaan edistää kaavaprosessin ennustettavuutta ja sujuvuutta, lisäksi toimivalla vuorovaikutuksella voidaan välttää kiistoja tai ristiriitojen kärjistyminen. (HE 81/2006.)

Maankäyttö- ja rakennuslain myötä kansalaisten ja järjestöjen mahdollisuudet osallistua kaavoitukseen paranivat. Osalliset voivat ilmaista mielipiteensä kaavasta valmisteluvaiheen aikana ja jättää muistutuksen kaavaehdotuksesta. Mikään ei myöskään estä osallisia keskustelemaan suunnittelijan kanssa itse kaavatyön aikana. Osallistumisen vaikuttavuutta on kuitenkin kyseenalaistettu, esimerkiksi vuonna 2005 tehdyssä kansalaisjärjestökyselyssä (Vehmas & Tulkki 2007, 8). Ympäristöministeriön vuonna 2013 teettämän selvityksen mukaan tilanne ei ollut muuttunut. Kansalaiset kokivat edelleen että osallistuminen on turhaa, koska sillä ei kuitenkaan ole mitään vaikutusta lopputulokseen (Puustinen ym. 2013, 52). On kuitenkin todettava, että vastakkaisten mielipiteiden kohdassa lopputuloksena on aina enemmän tai vähemmän kompromissi, jossa yksittäinen näkemys on vain osa kokonaisuutta (Haliseva-Soila 2016, 6). Kun ELY-keskuksen viranomaistyön painopistettä muutettiin lakimuutoksella 2017, kasvoi osallisten rooli kaavoituksen seurannassa ja siihen vaikuttamisessa esimerkiksi kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta (HE 251/2016).

#### Osalliset hankekaavoissa

Hankekaavoiksi kutsutaan asemakaavoja joissa kaavatyö käynnistetään jonkin tiedossa olevan hankkeen toteuttamiseksi. Näissä kaavoissa aloite kaavan laatimiseksi tulee useimmiten yksityiseltä taholta. Hankekaavoille on tyypillistä, että alustavia suunnitelmia ja selvityksiä on tehty jo ennen virallista kaavaprosessia siinä vaiheessa, kun aloite kaavan laatimisesta on jätetty kuntaan. Jo tehdyt valmistelutyöt helpottavat kunnan maankäytöllistä tavoitteidenasettelua ja koska aloitteen tekijöillä on aito halu saada kaavaa eteenpäin, toimijoilta löytyy paremmin ymmärtämystä kunnan periaatteisiin. (Vehmas & Tulkki 2007, 20.) Kunnan kannalta hankekaavoissa yllätyksiä voivat aiheuttaa muun muassa suunniteltujen investointien viivästyminen hakijan taloustilanteen muuttuessa, hankkeen käynnistäjän tarpeiden muuttuminen tai maanomistajan vaihtuminen (Rinkinen 2007, 26). Lisäksi on olemassa vaara että hanke viedään läpi aloitteentekijän esittämillä suuntaviivoilla, sopi se kunnan aikaisempiin suunnitelmiin alueidenkäytöstä tai ei (Puustinen ym. 2013, 61). Näin on tilanne etenkin silloin, kun paikkakunnalle ollaan sijoittamassa merkittävää teollisuuslaitosta, kaivosta tai voimalaitosta. Pienen kunnan ja suuren kansainvälisen yrityksen välinen neuvotteluasetelma on jo



lähtöasetelmiltaan epätasapainossa, ja kaavatyön ohjaus saattaa käytännössä lipua yrityksen palkkaamien konsulttien käsiin. ( Ekroos ym. 2018, 19.)

Maankäyttö- ja rakennuslaissa mainittujen osallisten vaikutusmahdollisuudet jäävät tämän tyyppisissä asemakaavoissa usein heikoiksi. Koska työ voidaan ottaa tehtäväksi kaavoituskatsauksen ulkopuolelta, osalliset saavat tiedon hankkeesta vasta kaavan vireilletulokuulutuksen yhteydessä. Tässä vaiheessa suunnittelun päälinjat voivat olla jo niin pitkällä, ettei muiden osallisten mielipiteillä ole mitään todellista painoarvoa. Tämä herättää helposti osallisten tyytymättömyyttä kaavaprosessiin ja lisää mahdollisuutta kaavasta tehtäviin valituksiin ja sen myötä hankkeen viivästymiseen. (Vehmas & Tulkki 2007, 20.)

#### Tiedotusvälineet ja sosiaalinen media

Sanomalehdillä on merkittävä rooli kaavatyössä: esimerkiksi viralliset kuulutukset nähtävilläoloista julkaistaan paikallisissa sanomalehdissä, ja usein myös seutukunnan valtaalehdessä. Kuulutusten ohella lehdissä uutisoidaan muutenkin kaavahankkeista, koska elinympäristöä koskevat asiat kiinnostavat ihmisiä. Vaikka lehdet pyrkivät puolueettomaan uutisointiin, on kuitenkin hyvä muistaa, että lehdillä tai yksittäisillä toimittajilla saattaa olla yllättäviäkin taloudellisia tai poliittisia sidonnaisuuksia käsiteltävään hankkeeseen ja artikkelit ovat sen mukaisia. Uutisoinnilla voidaan vaikuttaa mielipiteisiin: parhaimmillaan se tukee vuorovaikutusta, pahimmillaan lietsoo ja kärjistää ristiriitoja. Kunta voi osaltaan vaikuttaa hankkeesta syntyviin mielikuviin omalla toiminnallaan, kuten viestimällä hankkeistaan avoimesti. (Vehmas & Tulkki 2007, 15.)

Sähköisen viestinnän myötä tiedonsaanti on helpottunut oleellisesti, samoin kuin osallisten mahdollisuus ottaa kantaa kaava-asioihin. Toimivan vuorovaikutuksen kannalta tärkeää, että toimitaan oikean tiedon varassa. Nykyään suurimpaan osaan kaavahankkeista voi tutustua kuntien omilla verkkosivuilla, jolloin tarjolla oleva tieto ei ole ainakaan ulkopuolisten intressien värittämää. Verkkosivuilla voi myös seurata kaavan etenemistä ja kaavojen käsittelyjä eri päätöksentekokoelmissä kokouspöytäkirjojen muodossa.

Kaikki sähköisessä verkossa oleva tieto ei kuitenkaan perustu tosiasioihin. Laajat ihmismäärät tavoittavassa sosiaalisessa mediassa esitetyt näkemykset ovat valitettavan usein arvailuja, tunteella tai poliittisella fanaattisuudella höystettyjä osatotuuksia tai täydellistä hölynpölyä. Keskustelua seuraavien voi olla vaikeaa erottaa totuus tarusta. Kunnan onkin tehtävä selkeä linjaus siitä, lähteekö se someen oikomaan täysin hakoteillä vellovaa väärää tietoa, vai pitäytyykö se pelkästään itse ylläpitämissään jakelukanavissa.

### 3 ASEMAKAAVAN VÄLINEET OHJAAMISEEN

#### 3.1 Asemakaavakartta

Asemakaavaa ja sen esitystapaa on käsitelty MRL:ssa ja MRA:ssa. Keskeisin asemakaavan asiakirjoista on asemakaavakartta. Se on kokonaisuus, joka kaavakartan, selitysosan ja nimiön välityksellä viestii asemakaavan sisällöstä, laati-  
jasta, hyväksymisestä ja tarpeen mukaan myös rakentamistapaa koskevista pe-  
riaatteista.

Nykyään on tavallista, että karttaan liitetään myös muita, asemakaavan havain-  
nollistamista tukevia kuvia. Jos laadittavana on asemakaavamuutos, karttaan lii-  
tetään ote poistuvasta asemakaavasta – paitsi jos kaavakartta on kovin suuri,  
silloin otteesta voidaan tehdä erillinen liite.

##### 3.1.1 Karttaosa

Asemakaava laaditaan pohjakartalle, jossa on esitetty kaava-alueen ja sen ym-  
päristön maastoa riittävän yksityiskohtaisesti ja tarkasti asemakaavan laatimisen  
näkökulmasta. Kaavoitusmittauksen valvoja hyväksyy pohjakartan, ja karttaan on  
tehtävä merkintä hyväksymisestä. (MRL 323/2014 7:54 §.) Mittakaavana käyte-  
tään 1:2000, mutta myös suuremman mittakaavan käyttäminen on harkinnan mu-  
kaan mahdollista (MRA 895/1999 5:24). Perinteisesti on ollut tapana, että kaava-  
kartta laaditaan niin kutsutusti karttapohjoiseen, jolloin paperille tulostettaessa  
kartan yläreuna on pohjoiseen ja vaakasuorien tekstien lukusuunta on lännestä  
itään.

Maankäyttö- ja rakennuslain 7 luvun 55 §:n mukaan asemakaavassa osoitetaan  
kartalla rajauksin alue, jota asemakaava koskee eli asemakaava-alue ja siihen  
sisältyvät eri alueet. Lisäksi kartalla osoitetaan edellä mainittujen alueiden käyt-  
tötarkoitukset, rakentamisen määrä, ja rakennusten sijoittelu. (MRL 132/1999  
7:55 §.) Kadut ja muut yleiset alueet nimetään, ja korttelit ja kunnanosat nume-  
roidaan asemakaavassa. Näitä viimeksi mainittuja nimi- ja numerotietoja voidaan  
muuttaa kunnan erillisellä päätöksellä (MRL 230/2017 7:55 §). Tämä voi tulla  
ajankohtaiseksi esimerkiksi kuntaliitoksen yhteydessä syntyvien nimipäällekkäi-  
syyksien vuoksi. Edellä lueteltujen lisäksi kaavakarttaan lisätään tarpeen mukaan

myös muita alueen käytön ja rakentamisen ohjauksen kannalta oleellisia merkintöjä.

### 3.1.2 Asemakaavamerkinnot

Asemakaavassa esitettävät asiat kuvataan asemakaavamerkinnoilla ja merkintöjen selitykset avataan kaavakartan selitysosassa. Lähtökohtaisesti asemakaavassa käytetään merkintöjä, jotka on määritelty 1.5.2000 voimaan tulleessa ympäristöministeriön asetuksessa maankäyttö- ja rakennuslain mukaisissa kaavoissa käytettävistä merkinnöistä. Asetuksessa esitettyjen merkintöjen sisältöä ei saa muuttaa, mutta niitä voidaan tarvittaessa täsmentää asemakaavamääräyksillä (Haapanala ym. 2000, 8).

Käytännössä asetuksen mukaiset merkinnot harvoin riittävät sellaisenaan, ja asetus antaakin mahdollisuuden käyttää tarvittaessa myös muita merkintöjä. Kunnat ovat aktiivisesti käyttäneet tätä mahdollisuutta hyväkseen. Lisäksi kunnissa on edelleen voimassa myös asemakaavoja, joissa on käytetty aikaisempia, sisäasiainministeriön vuoden 1980 kaavamerkkipäätöksen mukaisia merkintöjä. Tämä on johtanut siihen, että käytössä on valtavia määriä vanhoja, uusia ja kuntien omia asemakaavamerkintöjä.

Tämä merkintöjen kirjo on seikka, joka pitää huomioida, kun aineistoa käytetään ja tulkitaan valtakunnallisissa järjestelmissä. Kun kyseessä on muu kuin asetuksen mukainen merkintä, päällisin puolin samanlaisilta näyttävien merkintöjen sisältö saattaa poiketa täysin toisistaan eri kuntien alueella. Tiedon käyttäjiltä vaaditaan tarkkuutta, ettei asian tiimoilta herää vastuu- tai korvauskysymyksiä.

Ympäristöministeriön toimesta on vuonna 2003 laadittu opas *Asemakaavamerkinnot ja -määräykset, opas 12*. Siinä kerrotaan kaavamerkintöjen ja -määräysten käyttömahdollisuuksista eri tilanteissa sekä uusien määräysten muodostamistavoista ja niihin vaikuttavista oikeudellista perusteista. Opus on hyvä, mutta sillä on kuitenkin sen verran ikää, ettei siitä välttämättä löydy vastausta kaikkiin nykypäivän murheisiin.

### 3.1.3 Erityis- ja yleismääräykset

Asemakaavamerkintöjen lisäksi kaavakarttaan voidaan tarpeen mukaan lisätä myös erityis-, lisä- tai yleismääräyksiä. Ne voivat olla esimerkiksi maisemaan, luonnonarvoihin tai rakennettuun ympäristöön liittyviä suojelumääräyksiä, tai niillä pyritään estämään haitallisia ympäristövaikutuksia. (MRL 132/1999 7:57 §.)

Asemakaavamääräykset ovat kiinteä, harkittu ja tärkeä osa asemakaavaa, mutta niissä esitettyjen asioiden vieminen kartalle on vaikeaa asiasisällön luonteen tai laajuuden vuoksi. Asemakaavamääräysten painoarvo alueen toteutuksen ohjauksessa on yhtä suuri kuin asemakaavalla muutenkin. Tämä on seikka, joka tahdot sopivasti unohtua rakennuslupavaiheessa rakennusten suunnittelijoilta ja jopa rakennusvalvonnalta.

#### KAMMI -hanke

MRL:n kokonaisuudistukseen liittyen Ympäristöministeriön kaavajärjestelmän kehittämisprojektin osana käynnistettiin ”Kaavojen merkintöjen ja määräysten kehittäminen” eli KAMMI-hanke. Hankkeella pyrittiin selvittämään, millä keinoilla voidaan parantaa kaavajärjestelmän kykyä vastata tuleviin muutostarpeisiin, etsittiin ratkaisuja kaavajärjestelmän joustavoittamiseksi ja pohdittiin, miten merkintöjä ja määräyksiä voidaan selkeyttää eri toimijoiden näkökulmasta. Yhtenä hankkeen johtopäätöksistä todettiin, että nykyisistä alueen käyttötarkoitusta ohjaavista merkintätyypeistä tulisi luopua ja niiden tilalle tulisi kehittää esimerkiksi uudet merkintätyyppiluokat (Jama ym. 2018, 9, 66). Järjestelmän kehittäminen on aina paikallaan ja uusille näkökulmille pitää olla avoin. Visioidessa pitää kuitenkin muistaa, että uudistaminen on eri asia kuin puhtaalta pöydältä aloittaminen. Uudistukset pitää jotenkin sovittaa jo olemassa olevaan, pitkän prosessin läpi käyneeseen viralliseen aineistoon.

### 3.2 Asemakaavaselostus

Kaavakartan ohella asemakaava-asiakirjoihin liittyy olennaisena tekijänä asemakaavan selostus, joka kuitenkin oikeudellisesti tarkasteltuna on asemakaavan liite. Kuntalakiin ja kunnan jäsenten laajaan valitusoikeuteen perustuvassa muutoksenhakutilanteessa muutoksenhaun kohteena voi olla vain asemakaavakartta

merkintöineen ja määräyksineen. Selostuksen perusteella arvioidaan kaavan valmistelun ja käsittelyprosessin laillisuus. (Raatikainen ym. 2000, 14.)

Asemakaavaselostus on kaavatyön edetessä täydentyvä asiakirja, jota on tarkoitus hyödyntää sekä asemakaavaa tehdessä että toteutusvaiheessa. Sen avulla pyritään selventämään kaavaratkaisuja, avoimempaan vuorovaikutukseen ja läpinäkyvämpään kaavaprosessiin kaavan laatimisvaiheessa. Kaavaselostukseen liitetään usein havainnollistavia valokuvia, piirustuksia ja karttoja, jotka avaavat kaavan keskeiset ideat ja periaatteet toteutusvaiheessa suunnittelijoille ja rakennusvalvonnalle. Jos kaavaa lähdetään toteuttamaan kaavaselostukseen tutustumatta, lopputulos saattaa poiketa oleellisesti kaavan tavoitteista. (Raatikainen ym. 2000, 3.)

Lainsäädännössä on kerrottu asiat jotka kaavaselostuksessa tulee esittää: lähtötiedot kaava-alueesta ja sen ympäristöstä, suunnittelun lähtökohdat, kaavan suhde ylempiin kaavoihin, selvitys osallistumis- ja vuorovaikutusmenettelyistä, asemakaavan tavoitteet, eri kaavaratkaisut vaikutuksineen ja tehtyjen ratkaisujen perustelut sekä arvio kaavan toteutuksen aikataulusta. Lisäksi on laadittava yhteenveto vaikutusten arvioimiseksi tehdyistä selvityksistä. Jos kaavaselostuksesta muodostuu huomattavan laaja, sen keskeisestä sisällöstä on laadittava yhteenveto. (MRL 230/2017 7:55 §, MRA 348/2005 5:25 §.)

Kaavaselostukseen kuuluvaan seurantalomakkeeseen kootaan tiivistetysti numeeriseen muotoon kaavan perustietoja esimerkiksi kaavan hyväksymisestä ja voimaantulosta sekä aluevarauksiin liittyvää tietoa pinta-aloista, rakennusoikeuksista sekä näiden muutoksista. Seurantalomakkeet täytetään nykyään sähköisesti TYVI-palvelussa. Sieltä tiedot siirtyvät suoraan ympäristöhallinnon tietojärjestelmiin, ja osaksi MRL:n edellyttämää valtakunnallista ja alueellista alueiden käytön seurantaa.

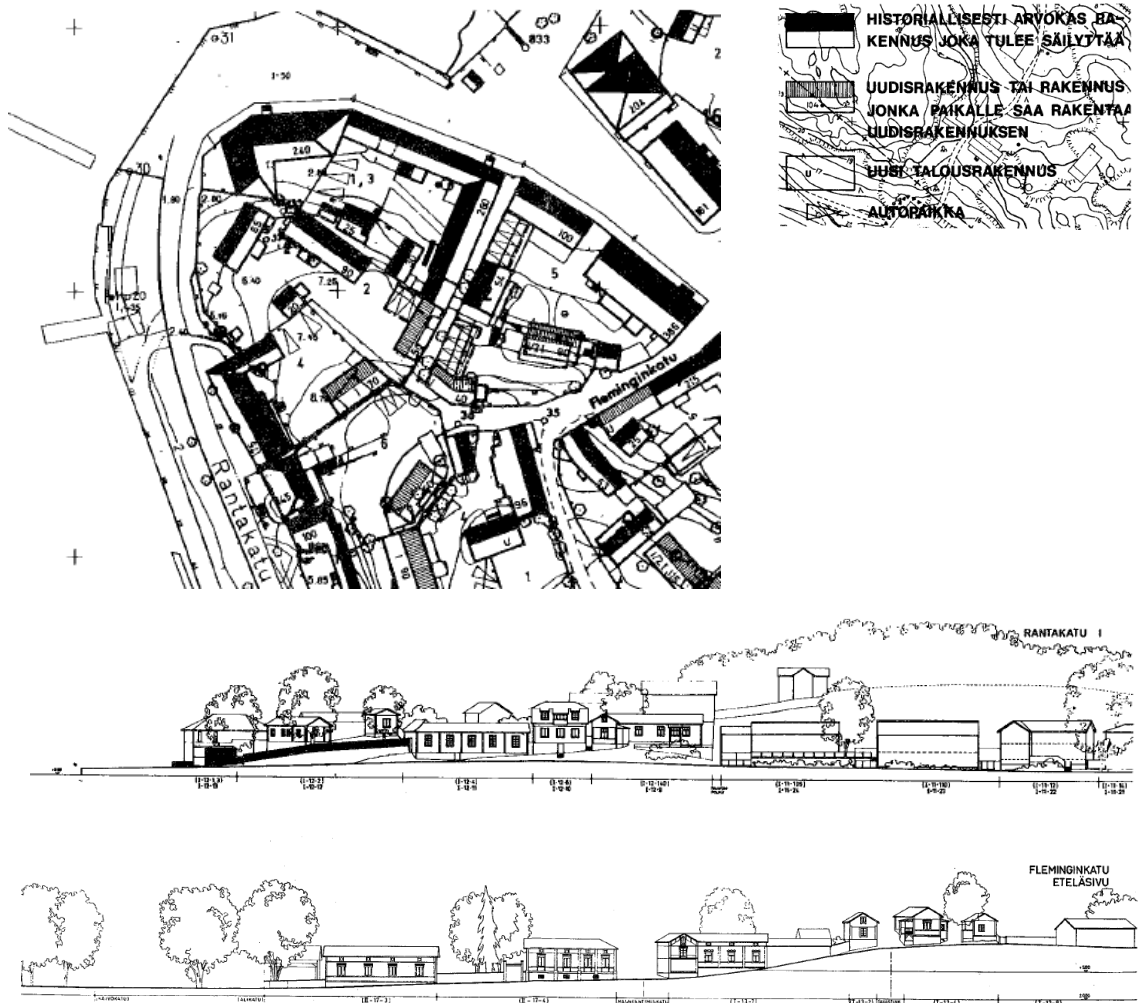
Maankäyttö- ja rakennuslain tultua voimaan vuonna 2000 ympäristöministeriö julkaisi oppaan kaavaselostuksen laatimisen helpottamiseksi. Siinä on esitetty kattava kaavaselostuksen malli, jota voi soveltaa kaavan laajuuden mukaan. Kaavaselostuksen pääotsakkeista muodostuu perusrakenne, joka sopii käytettäväksi kaikissa selostuksissa. Rakenteen muita osia voi soveltaa tarpeen mukaan

MRL:n ja MRA:n sisältövaatimuksia noudattaen. Asemakaavan selostusopas on saatavilla Internetistä ympäristöhallinnon sivuilta. (Raatikainen ym. 2000, 3.)

### 3.3 Rakentamistapaohjeet

Asemakaavoihin joissa osoitetaan alueiden käyttöä asumiseen, laaditaan usein erillisenä liiteasiakirjana asuinrakentamista ohjaavat rakentamistapaohjeet. Ne täydentävät ja tarkentavat kaavamääräyksiä, ohjeistavat rakennushankkeita ja niiden avulla voi ennakoida alueen tulevaa yleisilmettä. Rakentamistapaohjeiden tarkoituksena on varmistaa yhtenäisen kaupunkikuvan muodostuminen siten, että suunnitteilla olevat rakennukset soveltuvat ympäröivään maastoon ja muihin alueelle rakennettaviin rakennuksiin. (Mustonen 2009; Naantalin kaupunki 2012.) Tyypillisiä rakentamistapaohjeissa käsiteltyjä asioita ovat muun muassa julkisivumateriaalit ja -värit, kattomuodot, istutukset, maaston muotoilu ja tontin aitaaminen.

Rakentamistapaohjeita voidaan laatia myös jo olemassa oleville alueille. Esimerkkinä tästä voidaan mainita Naantalin vanhakaupunki, jossa Porvoon ja Rauman ohella on asemakaavalla säilytetty keskiajalta peräisin olevaa kaupunkirakennetta. Suurin osa alueen rakennuksista kuuluu museoviraston luokittelemiin kulttuurihistoriallisesti merkittäviin rakennuksiin. Säilynyt asemakaava ja arvokkaat rakennukset muodostavat arvokkaan ympäristökokonaisuuden, jota pidetään kulttuurihistoriallisesti erittäin tärkeänä suojelukohteena. (Naantalin kaupunki 1980.) Jotta ympäristön laatu myös säilyy hyvänä, alueelle laadittiin vuonna 1980 Naantalin Vanhakaupungin rakennustapaohjeet (Kuvio 5). Ne ovat edelleen käytössä, mikä kuvastaa hyvin rakentamistapaohjeiden luonnetta: niitä ei ole si-dottu rakentamis- tai laatimisajankohtaan, vaan niillä tavoitellaan yhtenäistä aluekokonaisuutta pitkällä aikajänteellä.



Kuvio 5. Ote Naantalin Vanhakaupungin rakentamistapaohjeesta (Naantalin kaupunki 1980)

Jos rakentamistapaohjeet halutaan liittää johonkin tiettyyn asemakaavaan, ne on hyväksyttävä samassa kokouksessa kuin itse kaava. Sekä ohjeista että päätöksestä lisätään yleensä maininta kaavakarttaan ja -selostukseen. Rakentamistapaohjeet ovat kuitenkin asiakirjoja joiden ohjaava vaikutus ei päätöksentekomenettelystä huolimatta perustu lakiin. Tämän vuoksi ne eivät suoraan sido yksityistä maanomistajaa. Kunta voi kuitenkin asettaa omien kiinteistöjensä luovuttamista koskeviin sopimuksiin kohdan, jossa tontin ostaja tai vuokraaja nimenomaisesti sitoutuu noudattamaan rakentamistapaohjeita. Tällöin ohjeiden noudattamisen valvonta on rakennusvalvonnan vastuulla ja niistä poikkeamiselle pitää esittää hyväksyttävät perustelut.



### 3.4 Ajantasa-asemakaava

Ajantasa-asemakaava tarkoittaa kunnan ylläpitämää kaavayhdistelmää kaikista kunnan alueella voimassa olevista asemakaavoista. Asemakaavojen esitystapa on oltava sama kuin se on kaavaa hyväksyttäessä ollut. Poikkeuksena tästä on tilanne, jossa asemakaavassa vahvistettu kadun, puiston tai muun yleisen alueen nimi tai kunnanosan tai korttelin numero on jälkeinpäin kunnan erillisellä päätöksellä muutettu. Siinä tapauksessa merkintä pitää esittää muutetussa eli voimassa olevassa muodossa. (MRA 1130/2008 5:29 §.)

Aikaisemmin kaikki kartat piirrettiin tusseilla muoveille, ajantasa-asemakaavat mukaan lukien. Suuri osa käsin piirretyistä kaavoista on edelleen voimassa, eli ne ovat osa myös nykyistä ajantasa-asemakaavaa. Nykyään kartat tuotetaan ja ylläpidetään sähköisesti, mikä on helpottanut ajantasa-asemakaavan ylläpitoa uusien asemakaavojen osalta. Vanhojen kaavojen kohdalla tilanne ei ole yhtä mutkaton: jotta aineistosta saadaan käytettävää, se on ensin saatettava sähköiseen muotoon.

Yksinkertaisin keino aineiston käsittelemiseksi on skannata vanhat käsin piirretyt karttayhdistelmät. Syntynyt aineisto on kartoista rasterimuotoista kuvaa, jonka ylläpitämiseen on olemassa omat työkalunsa. Tällä tavoin tuotettu materiaali on oikeudellisesti kuranttia virallista ajantasa-asemakaavaa, mutta esimerkiksi mitataavaeroavaisuuksien vuoksi lopputuote ei välttämättä ole kovin laadukasta. Skannaamalla tiedostoista tulee myös valtavan suuria jolloin niiden käsittely on hidasta ja edellyttää käsittelyyn käytettäviltä laitteistoilta paljon kapasiteettia. Lisäksi skannatun aineiston sovittaminen valtakunnallisiin tietojärjestelmiin on vaikeaa, ellei mahdotonta.

Toinen vaihtoehto aineiston sähköiseen muotoon saamiseksi on ”piirtää” ne uudelleen vektorimuotoon. Kunnan käyttöön valitulla kaavantuottamiseen tarkoitetulla ohjelmistolla on tässä suuri merkitys. Jollei ohjelmisto tue vanhoja, jo ennen vuotta 2000 käytössä olleita kaavamerkintöjä, näiden kohteiden esittämiseen on etsittävä kiertotie. Uusien solukirjastojen tekeminen tietää hankaluuksia, kun ohjelmistoa päivitetään tai vaihdetaan kokonaan uuteen. Jos vanha merkintä kor-

vataan toisella samannäköisellä merkinnällä, kohteen ominaisuustiedot eivät täsmää ja taas on ongelmia paitsi päivityksen, myös esimerkiksi tilastoinnin kanssa. Jos vanha kaavamerkintä korvataan voimassa olevan merkintäasetuksen mukaisella merkinnällä, kartan ulkoasu ja joissain tapauksissa myös merkinnän sisältö poikkeavat aikoinaan hyväksytystä kaavasta ja merkintöjen tulkinta voi aiheuttaa ristiriitoja. Tällöin ajantasa-asemakaava ei ole enää oikeudellisesti pätevä ja sen julkaiseminen valtakunnallisissa järjestelmissä on jossain määrin arveluttavaa.

Kunnat ovat kehittäneet tilanteeseen erilaisia ratkaisuja. Jotkut pitävät kahta rinnakkaista asemakaavayhdistelmää, joista toinen on virallinen ja toinen sähköinen versio. Toisaalla taas on kaikki vanhat kaavat hyväksytetty uuden merkkisäännön mukaisiksi. Jälkimmäinen vaihtoehtoista on prosessina erittäin raskas ja mitä suuremmasta kunnasta on kyse, mahdollisuus ristiriitoihin merkintöjen tulkinnan osalta kasvaa.

## 4 ASEMAKAAVAN TOTEUTUMINEN

### 4.1 Taloudelliset kysymykset

Asemakaava laaditaan lain hengen mukaisesti terveellisen, turvallisen ja viihtyisän elinympäristön aikaansaamiseksi. Toteutusvaiheessa keskeisimmäksi tekijäksi nousevat kuitenkin taloudelliset seikat. Rakennusliikkeiden näkemyksen mukaan eritoten kaavamääräykset aiheuttavat huomattavasti tarpeettomia kustannuksia. Ympäristöministeriön vuonna 2008 teettämän tutkimuksen mukaan eniten kritiikkiä aiheuttavat rakennuksen massoittelua ja sijoittelua koskevat määräykset. (Martinkauppi 2009, 12.)

Rakennuspaikka on tekijä, joka määrittelee kustannusten lähtötason. Kaupunkialueilla asemakaavoitettu tonttimaa on kallista ja parhaat, helpoimmin toteutettavat paikat ovat yleensä jo rakennettuja. Kun siirrytään hankalammille alueille, rakentamisen kustannukset voivat nousta esimerkiksi maastollisten olosuhteiden, pilaantuneiden maa-ainesten tai melun vuoksi. (RAKLI 2015, 7.) Lisäksi rakentamisessa joudutaan nykyään ottamaan huomioon seikkoja, joilla aikaisemmin ei ollut niin suurta painoarvoa tai joiden osalta normit ovat muuttuneet. Tällaisia ovat esimerkiksi pysäköintiin, esteettömyyteen tai paloturvallisuuteen liittyvät asiat.

Kaavoituksen tehtävä on asemakaavamerkinnöin ja -määräyksin kiinnittää rakentajan huomio kohteen erityisolosuhteisiin ja niistä aiheutuviin vaatimuksiin. Tämä auttaa rakentajaa ennakoimaan tulevia kustannuksia.

### 4.2 Asemakaavan sisällön tarkkuus

Lähtökohtaisesti asemakaavassa määritellään kortteli- ja katualueet, puistot, suojeltavat alueen osat ja säilytettävät rakennukset. Lisäksi asemakaavassa otetaan kohteen edellyttämässä laajuudessa kantaa myös rakentamiseen. Kaavaa laatiessa asioita tarkastellaan varsinaista kaavamuutosaluetta laajempänä kokonaisuutena. Tämä voi johtaa siihen, että varsinkin täydennysrakentamistarkoituksessa laadittavissa asemakaavamuutoksissa päädytään ohjaamaan myös rakentamista – joskus hyvinkin tarkasti. Tarkoituksena on luonnollisesti saada ai-

kaan luonteva vuoropuhelu uuden rakennuskannan ja olemassa olevan ympäristön välille sekä varmistaa, että kaikki lainsäädännön ja olemassa olevan yhdyskuntarakenteen edellyttämät seikat sekä laadulliset kysymykset tulevat riittävästi huomioituksi.

Asemakaavoja on syytetty liian yksityiskohtaisiksi ja joustamattomaksi (RAKLI 2011). Rakennuttajan näkökulmasta asia voi tältä näyttääkin, koska rakennussuunnittelu keskittyy vain kulloinkin työn alla olevan kohteen suunnitteluun, useimmiten maksimaalista taloudellista hyötyä tavoitellen, ja tiukoiksi mielletyt määräykset koetaan lähinnä toteutuksen kustannuksia nostavana kiusantekona. Tyypillisenä esimerkkinä tästä ovat autopaikkamääräykset: nykyään varsinkin keskusta-alueilla on tavallista, että autopaikat osoitetaan rakennettavaksi maan alle, koska ne eivät muuten yksinkertaisesti mahdu tontille. Tämä on kallis ratkaisu, jota mielellään haluttaisiin välttää ja jonka tueksi on esimerkiksi esitetty väite, etteivät keskusta-asujat tarvitse autoja (mtv.fi 2008). Autopaikkojen riittämättömyys keskusta-alueilla on jo nyt ongelma, joka pahenee kaiken aikaa autokannan kasvaessa. Ellei kunta kaavamääräyksillä edellyttäisi varaamaan kohteisiin tiettyä määrää autopaikkoja, niitä ei todellakaan rakennettaisi – ainakaan riittävästi. Rakennuttajan kate saattaisi siinä tapauksessa näyttää paremmalta, mutta alueen asukkaat ja toimijat elävät tehtyjen ratkaisujen kanssa vuosikymmeniä.

Julkisessa keskustelussa ja muun muassa ympäristöministeriön toimeksiannosta tehdyissä raporteissa on esitetty, että asemakaavoihin ja rakentamismääräyksiin pitäisi lisätä joustoa, keskittyä oleelliseen ja vähentää yksityiskohtaisuutta (Tarasti 2007, 17; mtv.fi 2008; Martinkauppi 2009, 37). Kunnissa tähän näkemykseen on yritetty vastata keventämällä kaavamääräyksiä joidenkin asemakaavojen osalta. Liian yleisluontoisiin asemakaavoihin liittyy kuitenkin toteutuksen suhteen omat riskinsä, kuten esimerkkitapaus Devil's Rock osoittaa (Liite 1). Voidaankin miettiä, säilyykö ”löysemmissä” asemakaavoissa kaavan ohjausvaikutus ja toteutuvatko kaavalle asetut tavoitteet kaavanlaatijan ja päätöksentekijöiden tarkoittamalla tavalla.

#### 4.3 Rakennusvalvonnan rooli

Asemakaavojen toteutumisen osalta kunnan rakennusvalvonnalla on merkittävä rooli. Rakennuslupien myöntäjänä sen tehtävänä on huolehtia osaltaan asema-kaavan ajanmukaisuuden arvioinnista (MRL 132/1999 7:60.2 §). Lisäksi se valvoo, tutkii ja vahvistaa että suunnitelluissa rakennushankkeissa noudatetaan voimassa olevaa asemakaavaa ja sen määräyksiä (MRL 132/1999 19:135.1 §; MRA 895/1999 1:4.1 §).

Rakennusliikkeet ja suunnittelijat vastustavat tiukkoja kaavamääräyksiä (RAKLI 2011). Samalla pieteetillä kuin kaavoittaja yrittää määräyksillä suitsia voitontavoittelun huumassa tehtäviä puolivillaisia ratkaisuja, suunnittelijat yrittävät etsiä keinoja määräysten kiertämiseksi – tai jopa unohtamiseksi. Tässä asiassa rakennusvalvonta on niin kutsutusti ”paljon vartijana”. Mitä yksityiskohtaisempi ja tarkempi asemakaava on, sitä selvemmat rajat se asettaa rakennussuunnittelulle ja antaa samalla myös tukevan ohjaavan selkänojan rakennuslupien käsittelylle. Muun muassa tästä syystä olisi tärkeää, että rakennusvalvonta ottaisi kantaa kaavaan liittyviin mahdollisiin epäjohdonmukaisuuksiin jo kaavan laatimisvaiheessa. Tämä vähentäisi tarvetta poikkeamisille, tai ainakin rakennusvalvonta tulisi tietämään, mikä painoarvo kaavassa esitetyllä asialla on. Kun pysytään kaavan asettamisrajoissa, konkretisoituu myös koko pitkä kaavaprosessi tehtyjen selvitysten, osallisten kuulemisten ja päätöksenteon osalta.

#### 4.4 Poikkeamisluvat

Toisinaan tulee eteen tilanne että hankkeen etenemiseksi on välttämätöntä poiketa MRL:n tai MRA:n säännöksistä, asema- tai muusta kaavasta, kunnan rakennusjärjestyksestä tai Suomen rakentamismääräyskokoelman määräyksistä (Hirvonen 2016, 42). Silloin on haettava poikkeamislupaa. Poikkeamista voi hakea kiinteistön omistaja tai valtuuttamansa. Ennen poikkeamispäätöksen antamista joko hakijan tai kunnan on kuultava rakennuspaikan naapureita ja muita osallisia asian tiimoilta. (Hirvonen 2016, 6–7.)

Poikkeaminen voi koskea rakentamista ja muuta toimenpidettä, mutta menettelyä koskevista säännöksistä kuten kuulemisesta tai lausuntojen pyytämisestä poikkeaminen ei ole mahdollista. Poikkeamisella ei voi korvata kaavaa eikä poikkeamisluvalla toteutettu hanke saa haitata alueelle mahdollisesti myöhemmin tehtävää kaavoitusta. Se ei myöskään saa vaikeuttaa erilaisten suojelutavoitteiden saavuttamista tai aiheuttaa merkittäviä haitallisia ympäristö- ja muita vaikutuksia. (Hirvonen 2016, 42–43.)

Aikaisemmin poikkeamistoimivalta oli jaettu kuntien ja ELY-keskusten välillä, mutta 2016 tehdyn lakimuutoksen jälkeen kunta tekee kaikki poikkeamispäätökset (Hirvonen 2016, 3). Kunnan on edelleenkin pyydettävä ELY-keskukselta lausunto, jos poikkeaminen koskee luonnon- tai rakennussuojelun kannalta merkittävää kohdetta tai maakuntakaavassa virkistys-, suojelu tai liikennealueeksi varattua aluetta.

#### 4.5 Asemakaavan onnistuminen toteutuksen näkökulmasta

##### 4.5.1 Asemakaavan toteutuksen seuranta

Asemakaavan laatiminen on pitkä ja kallis prosessi, joten myös sen jälkiseurantaan olisi syytä paneutua. Kerättyä tietoa voidaan käyttää hyödyksi kun suunnitellaan kunnan maapoliittisia ratkaisuja. Yleisellä tasolla onnistuneen kaavan määrittelee se, kuinka hyvin kaava vastaa sille asetettuja tavoitteita ja tulevien toimijoiden tai käyttäjien tarpeita. Yksityiskohtaisemman seurannan mahdollistamiseksi olisi määriteltävä jonkinlaiset kriteerit. Selkeiden ja vertailtavien numeeristen tietojen hankkiminen on haastavaa, mutta asiasta voi saada käyttökelpoisen kuvan esimerkiksi suhteuttamalla luovutettujen tonttien, myönnettyjen rakennuslupien ja käytetyn rakennusoikeuden määrä kunkin kaavan kokonaisvolyymiin.

MRL edellyttää asemakaavan ajanmukaisuuden arviointia rakennuslupien yhteydessä (MRL 132/1999 7:60.2 §) mutta on myös tapauksia joissa asemakaava ei ole toteutunut lainkaan. Nämä kaavat eivät osu edellä mainitun arvioinnin kohteeksi missään vaiheessa ja voivat roikkua hyödyntämättömänä resurssina vuodesta toiseen. Syyt siihen, ettei kaava ole toteutunut, on syytä selvittää ja ryhtyä

toimenpiteisiin asiantilan korjaamiseksi tai kaavan kumoamiseksi. Kaavaa kumottaessa sovelletaan samoja säädöksiä kuin kaavaa laatiessa (MRA 895/1999 16:98 §).

Edellä kerrottuun viitaten asemakaavan seurannan kohteena voisi olla myös tieto siitä, missä vaiheessa kaavan toteutuminen on. Varsinaisena mittarina tämä toimii huonosti, koska tieto ei ole suoraan vertailukelpoinen muiden asemakaavojen kanssa. Lisäksi tarkistuspisteiden tarkka määrittäminen on hankalaa, sillä asemakaavan vahvistuttua sen toteutumiseen vaikuttavat myös muut kuin asemakaavalliset tekijät. Esimerkiksi rakentamiseen vaikuttavat taloudelliset suhdanteet voivat muuttua merkittävästi jo kaavaprosessin aikana tai maanomistajilla saattaa olla omat suunnitelmansa toteutusaikataulujen suhteen. Näiden lisäksi kaavan toteutumiseen vaikuttavat kiinteistönmuodostus, yhdyskuntatekniikan rakentaminen sekä tonttien myynnin ajankohta ja hinnoittelu. Mikä tahansa edellä mainituista riittää yksin viivästyttämään kaavan toteutumista tai jopa muodostamaan esteen alueen rakentumiselle. Kattavan tilannekuvan saavuttamiseksi kaavojen toteutumista olisi syytä seurata johdonmukaisesti.

#### 4.5.2 Asemakaavan ohjaava vaikutus

Asemakaavan ohjaavan vaikutuksen suhteen onnistumista mitataan lähinnä rakennusvalvonnan ja suunnittelijoiden välillä käydyissä vuoropuheluissa, koska suunnitelmien edettyä rakennuslupavaiheeseen vastuu kaavan hengen mukaisesta toteutuksesta on pääosin rakennusvalvonnalla. Kaavoittaja saa harvemmin ääntään kuuluville enää tässä vaiheessa.

Rakennusliikkeiden palkkaamien suunnittelijoiden näkemys kohteen toteutuksesta poikkeaa varsin usein siitä mikä on ollut asemakaavan tai rakentamistapaohjeiden tavoitteena. Lain edellyttämät seikat huomioidaan, koska on pakko, mutta muita mahdollisia lisäkustannuksia aiheuttavia ratkaisuja pyritään välttämään, ovatpa ne kokonaisuuden kannalta miten oleellisia tahansa. Jos rakennuslupaviranomaisella on taipumus kovasti samaistua suunnittelijoiden tahtotilaan, se konkretisoituu myönnettyjen poikkeamisten määrissä ja valitettavan

usein myös kummallisina ylilyönteinä katukuvassa. Onnistuneesti ohjaavan asemakaavan lopputulos sitä vastoin on tarkoituksenmukainen ja täydentää luontevasti ympäristöään.



## 5 POHDINTA

Tämän opinnäytetyön tarkoituksena oli selvittää, mitkä tekijät ohjaavat asemakaavan laatimista, miten asemakaava ohjaa alueiden käyttöä ja toteutusta. Maankäytön suunnittelu on vahvasti lainsäädännöllisin keinoin ohjattua toimintaa, jonka tuottajina ovat pääasiassa valtio ja kunnat. Yleispiirteiset maankäytölliset ratkaisut käsitellään useampaan kertaan eri tarkkuuksilla lakiin perustuvan alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän ansiosta. Asemakaavalla ratkaistaan alueidenkäytön detaljikysymykset, joita täydennetään usein vielä rakentamistapaohjeilla.

Asemakaavan laatiminen on pitkä prosessi, johon kuluva aika mitataan lyhimmillään kuukausissa ja enimmillään vuosissa. Sen laatimiseksi tarvitaan suuri määrä eri alojen ammattilaisten tuottamaa tietoa, josta oleellisin viedään merkintöinä ja määräyksinä kaavaan ohjaamaan jatkosuunnittelua ja varmistamaan kunnan asettamien tavoitteiden toteutuminen. Prosessin aikana pyydetään viranomaisilta lausuntoja, kuullaan osallisia ja luottamuselimissä tehtävällä päätöksenteolla turvataan demokratian toteutuminen.

On ollut jossain määrin turhauttavaa huomata, että toteutusvaiheessa tämä kaavaan uhrattu aika ja työmäärä valitettavasti usein mitätöityy sekä suunnittelijoiden että rakennuslupaviranomaisen toimesta. Kaavan määräyksiä noudatetaan jos ne tukevat suunnittelijan visioita, muussa tapauksessa ne kierretään rakennusvalvonnan siunauksella poikkeamislupien turvin. Pahimmillaan kaavaa toteuttaessa ohitetaan osa keskeisimmistä ratkaisuista romuttaen samalla luottamus kuulemismenettelyjen ja kuntalaisten yhdenvertaisen kohtelun suhteen. Voi vain ihmetellä, mistä kumpuaa se suuri viisaus, jolla sektorisuunnittelijat kyseenalaistavat kaavoittajan ammattitaidon – tai mikä on se intressi, mikä motivoi rakennusvalvonnan hyväksymään mieluummin suunnittelijan kuin päätöksentekojärjestelmän asettamat tavoitteet.

Opinnäytetyötä tehdessäni sain huomata, että maankäyttöä ja rakentamista ohjaava lainsäädäntö muuttuu kaiken aikaa, johtuen muun muassa yleistyneestä sähköiseen toimintaympäristöön siirtymisestä. Tällä hetkellä valmisteilla on mer-

kittävä maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, jonka yhteydessä esimerkiksi maankäytön suunnittelua on tarkoitus keventää kaavahierarkiaa muuttamalla. Lakiuudistuksen valmistelussa kuuluu selvästi myös rakennusliikkeiden ja elinkeinoelämän äänenpainoja: heidän taholtaan on toistuvasti julkisuudessa kritisoitu asemakaavoja liian yksityiskohtaisista kaavamääräyksistä. Nykytilanteessa ne ovat kuitenkin ainoa keino varmistaa, että kaikki keskeiset asiat otetaan suunnittelussa huomioon.

Valmisteilla olevassa kokonaisuudistuksessa on suunniteltu, että maankäytön yleissuunnitelma korvaisi nykyiset yleiskaavat, ja asemakaavan korvaisi nykyistä asemakaavaa yleisluontoisempi maankäytön kehittämissuunnitelma. Sen laatijana voi olla myös muu kuin kunta. Tässä näen vaarana, että erityisesti ympäristöön ja kaupunkikuvaan liittyvät laadulliset seikat voivat jatkossa jäädä niin kutsutusti lapsipuolen asemaan, niillä kun on taipumus olla alisteinen suhde taloudellisiin kysymyksiin nähden. Esitetty malli voi kuitenkin toimia, mikäli maankäytön kehittämissuunnitelman rinnalle lisättäisiin nykyisten rakentamistapaohjeiden kaltainen suunnittelua yksityiskohtaisemmin ohjaava elementti, jolla nykyisestä poiketen olisi myös juridisesti vahva asema. Olisi kunnan harkinnassa, mille alueille tarkempaa ohjausta tarvitaan, ja kyseiset alueet osoitettaisiin maankäytön yleissuunnitelmassa.

Kuten johdanto-osassa totesin, tämä opinnäytetyö on tehty puhtaasti omasta mielenkiinnosta aihetta kohtaan. Minua kiinnosti, ohjaako asemakaava alueiden käyttöä ja antaako se riittävästi eväitä rakentamisen ohjaamiseen. Selvitystyön tuloksena voi todeta, että asemakaavan laatimista ohjaavia tekijöitä on paljon. Toiminnan siirtyessä yhä enemmän sähköiseen muotoon, on koko maankäytön suunnittelua kohtaan muodostunut kasvavia muutospaineita. Niihin pyritään vastaamaan myös lainsäädännöllisin keinoin. On todettava, että asemakaavatyötä tehdään siinä tarkoituksessa, että sen asiasisältö luo hyvän pohjan alueidenkäytölle ja jatkosuunnittelulle. Lähtökohtaisesti asemakaavalla on siis valmiudet ohjaamiseen. On kuitenkin kokonaan oma lukunsa, missä määrin ohjaavat elementit otetaan toteutuksen suunnittelussa huomioon.

## LÄHTEET

RAKLI ry 2011. Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto. Kysely RAKLI:n jäsenille maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta. Viitattu 8.1.2018. <https://urly.fi/Xav>.

RAKLI ry 2015. Asunto-, toimitila- ja rakennuttajaliitto. Selvitys kaavamääräysten kustannusvaikutuksista. Viitattu 3.5.2018 <https://bit.ly/2lf2EjB>.

Ekroos, A., Katajamäki, H., Kinnunen, H., Lehtovuori, P. & Staffans, A. 2018. Maankäytön ja rakentamisen ohjauksen uudistaminen. Ympäristöministeriön raportteja 2018:7.

ELY-keskus 2018. Alueiden käyttö ja rakentaminen. Viitattu 5.4.2018 <https://bit.ly/2FrrCqu>.

Haapanala, A., Laine, R., Pitkäranta, H., Raatikainen, E., Salmi R.-L. & Sippola-Alho, T. 2000. Kaavamerkinnot. Ympäristöministeriö. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -julkaisusarja. Opas 1.

Haliseva-Soila, M. 2016. Osallistun kaavoitukseen. Kuntalaisen opas. Varsinais-Suomen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Opas 2016:5.

HE 101/1998. Hallituksen esitys Eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi. Viitattu 25.03.2017 <https://urly.fi/Xce>.

HE 334/2014 vp. Hallituksen Esitys eduskunnalle laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain sekä maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta. Viitattu 2.5.2018 <https://urly.fi/Xcd>.

HE 251/2016. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta. Viitattu 1.4.2018 <https://bit.ly/2HEc1G3>.

HE 81/2006 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle maankäyttö- ja rakennuslain muuttamisesta. Viitattu 5.10.2016 <https://urly.fi/Xcf>.

Hirvonen, K. 2016. Opas rakentamisen poikkeamispäätösten käsittelyyn. Uudenmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Raportti 2016:58. Viitattu 22.7.2017 <https://bit.ly/2rn8fdY>.

Holopainen, M. 2018. Maankäyttösopimukset. Kuntaliitto. Viitattu 17.4.2018  
<https://bit.ly/2JALNEP>.

Jama, T., Lehtovuori, P., Rajaniemi, J., Siikonen, M., Mäntynen, J., Rantanen, A., Joutsiniemi, A., Koskela, K., Kärkinen, T., Saarikoski, P. & Saarniaho, K. 2018. Ideoita kaavoituksen sisällön uudistamiseen. Kaavojen merkintöjen ja määräysten kehittäminen (KAMMI-hanke). Ympäristöministeriön raportteja 2018:4.

Junnilainen T. 2007. Kunnan maapoliittinen ohjelma - valmistelijan käsikirja. Uudenmaan liitto. Uudenmaan liiton julkaisuja E. Viitattu 7.1.2018  
<https://bit.ly/2r7O9UR>.

Laitio, M. & Maijala, O. 2010. Alueidenkäytön strateginen ohjaaminen. Ympäristöministeriö. 2010. Viitattu 17.10.2017 [www.ymparisto.fi/julkaisut](http://www.ymparisto.fi/julkaisut).

Maankäyttö- ja rakennusasetus 895/1999.

Maankäyttö- ja rakennusasetus 118/2007.

Maankäyttö- ja rakennusasetus 1130/2008.

Maankäyttö- ja rakennusasetus 1829/2009.

Maankäyttö- ja rakennusasetus 298/2017.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 1441/2006.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 323/2014.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 204/2015.

Maankäyttö- ja rakennuslaki 230/2017.

Martinkauppi, K. 2009. Rakentamisen normitalkoot – turhat kustannukset kuriin. Ympäristöministeriön raportteja 2009:10.

mtv.fi 2008. Estääkö kaavoitus järkevän talosuunnittelun? Viitattu 1.5.2018  
<https://bit.ly/2rc5qLW>

Mustonen, T. 2009. Naantalin Metsäluikkio - rakentamistapaohjeet. Naantalin kaupunki. Viitattu 30.3.2018 <https://bit.ly/2HWAacCT>.

Naantalin kaupunki 1980. Naantali, vanhakaupunki - rakentamisohjeet 6.5.1980.

Naantalin kaupunki 2012. Kukolanvainio, rakennustapaohjeet 31.10.2012.

Naantalin kaupunki 2017. Aloite kaavan laatimiseksi. Viitattu 12.4.2017 <https://bit.ly/2ji4uIR>.

Normo, P. 2013. Rakennepoliittinen ohjelma. Ympäristöministeriö. Syventävä liitemuistio. Viitattu 5.1.2018 <https://bit.ly/2HWAvo3>.

Puustinen, S., Hirvonen, J., Niemi, P. & Mäntysalo, R. 2013. Selvitys alueidenkäytön suunnittelun ja ohjauksen voimavaroista. Ympäristöministeriön raportteja 2013:22.

Raatikainen, E., Vesala, R. & Koskenniemi, O. 2000. Asemakaavan selostus. Ympäristöministeriö. Maankäyttö- ja rakennuslaki 2000 -julkaisusarja. Opas 3.

Rajala, P. & Broman, I. 2012. Turun kaupunkiseudun rakennemalli 2035, loppuraportti. Pöyry Finland Oy.

Rinkinen, K. 2007. Asemakaavoituksen kesto on voi vaikuttaa. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Pdf. Viitattu 29.4.2018 <https://bit.ly/2rKKNqG>.

Suomen Kuntaliitto 2009. Maapoliittiset toimintatavat ja kuntatalous – tietoa kuntapäätäjille. Julkaisu.

Suomen Kuntaliitto 2013. Opas rakennusjärjestyksen laatimiseen. Julkaisu.

Tarasti, L. 2007. Kaavoituksen sujuvoittaminen tonttitarjonnan lisäämiseksi. Ympäristöministeriön raportteja 2007:27.

Valtioneuvosto 2017. Valtioneuvoston päätös valtakunnallisista alueidenkäyttötavoitteista. Viitattu 5.3.2018 <https://bit.ly/2zbuAQb>.

Vehmas, A. & Tulkki, K. 2007. Osallistuminen yleis- ja asemakaavoituksessa. Ympäristöhallinnon ohjeita 2007:1.

Ympäristöhallinnon yhteinen verkkopalvelu 2013a. Vaikutusten arviointi kaavoituksessa. Viitattu 15.3.2018 <https://bit.ly/2vWIXJr>.

– 2013b. Valtakunnalliset alueidenkäyttötavoitteet. Viitattu 1.3.2018 <https://bit.ly/2ukwUnj>.

Ympäristöministeriö 2006. Vaikutusten arviointi kaavoituksessa. Ympäristöhallinnon ohjeita 2006:10.

Ympäristöministeriö 2013. Kaavan vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen. Opas arviointiin. Suomen ympäristö 2013: 13.

Ympäristöministeriö 2014. Arviointi maankäyttö- ja rakennuslain toimivuudesta 2013. Suomen Ympäristö 2014:1.

Ympäristöministeriö 2017a. Maankäyttö- ja rakennuslain uudistus. Viitattu 29.12.2017 <http://www.ym.fi/mrluudistus>.

– 2017b. Uusi YVA-laki voimaan. Viitattu 13.4.2018 <https://bit.ly/2rhXYRp>.

## LIITTEET

Liite 1.      Esimerkki joustavasta asemakaavasta

## Esimerkki joustavasta asemakaavasta.

Esimerkkikohde sijaitsee noin 2,5:n kilometrin päässä kaupungin keskustasta, hyvien liikenneyhteyksien varrella. Pinta-alaltaan noin 2500 m<sup>2</sup>:n kiinteistö oli kaupungin omistuksessa, mutta vuokrattuna pitkällä vuokrasopimuksella. Alueella on voimassa kerrostalojen, rivitalojen tai muiden kytkettyjen asuinrakennusten asemakaava, joka ei ollut toteutunut kohteena olevan kiinteistön osalta.

Kohdekiinteistöllä sijaitsi purettavakuntoinen teollisuusrakennus, jossa toimi autokorjaamo. Kiinteistöä vastapäätä kokoojakadun toisella puolella on 1970-luvulla rakennettu rautakauppa. Naapurina toisella puolella on rivitaloja ja toisella puolella kerrostaloja, kaikki rakennettu 1990-luvun loppupuolella. Takareunastaan kiinteistö rajoittuu lähivirkistysalueeksi kaavoitettuun Trappuvuorenpuistoon, joka käytännössä on korkea metsäinen kallio.

Tuolloin voimassa olleessa, 1995 vahvistuneessa asemakaavassa kiinteistölle oli osoitettu kaksi rakennuspaikkaa, joissa kummassakin rakennusoikeutta 600 k-m<sup>2</sup>. Korttelin käyttötarkoitusmerkintä oli A-5: *Asuinrakennusten korttelialue. Alueelle saa rakentaa rivi-, pari- ja kerrostaloja. Korttelialueella saa rakennuksen yhtenäinen julkisivun pituus olla enintään 30 metriä. Sallitun rakennusoikeuden lisäksi saa alueelle rakentaa asuntoja palvelevia varasto-, talous- ym. tiloja enintään 10 m<sup>2</sup> asuntoa kohden.*

Kaupungissa oli jatkuva pula kerrostalotonteista. Useat seudun rakennusliikkeet olivat vuosien varrella olleet kiinnostuneita kyseisen kiinteistön ostamisesta, ja ehdottaneet asemakaavamuutosta kohteen kerrosluvun ja rakennusoikeuden lisäämiseksi. Asemakaavan tarkistaminen tuli ajankohtaiseksi, kun pitkä vuokrasopimus oli päätty-  
mässä.

Asemakaavamuutostyö käynnistettiin: päätettiin tehdä hyvin joustava kaava joka mahdollistaa sekä kerros-, rivi-, että paritalojen rakentamisen. Näitä kaikkia löytyy aivan lähinaapureina, joten kaikkien vaihtoehtojen katsottiin luontevasti täydentävän ympäristöä.

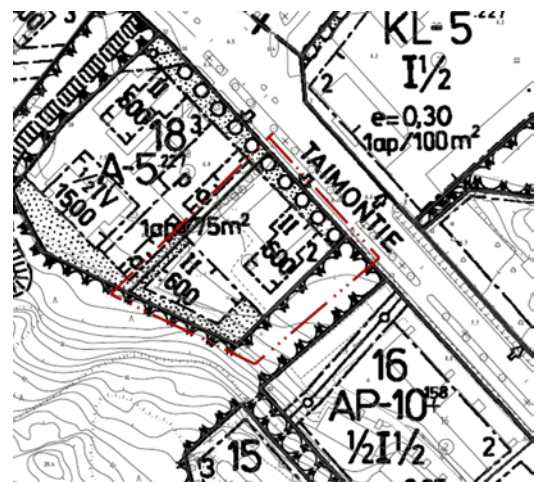
Asemakaavan muutoksessa säilytettiin vanha korttelin käyttötarkoitusmerkintä A-5, mutta korttelia laajennettiin jonkin verran etelään, merkittiin 1/2klV-kerroksinen rakennusala tontin takaosaan, sekä autonsäilytyspaikan ja varistorakennusten rakennusalat. Tontin rakennusoikeudeksi määriteltiin 1400 k-m<sup>2</sup>. Autopaikkavaatimus säilytettiin ennallaan, eli 1 ap / 75 k-m<sup>2</sup>.

## DEVIL' ROCK

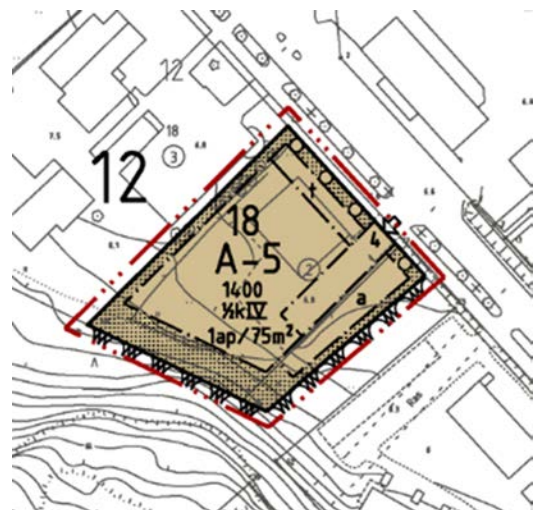


Lähtötilanne.

Viistoilmakuva asemakaavamuutosalueesta



Ote ajantasa-asemakaavasta ennen kaavamuu-  
tosta



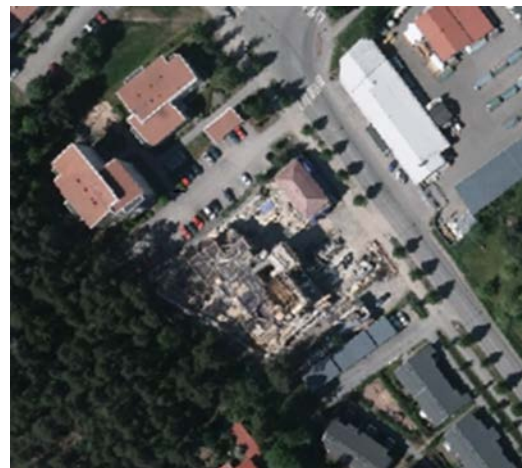
Uusi asemakaava



Kiinteistöllä toimineen autokorjaamotoiminnan vuoksi asemakaavaan merkittiin määräys, jonka mukaan korttelin ottaminen asemakaavanmukaiseen käyttöön edellyttää mahdollisesti pilaantuneen maaperän selvittämistä ja kunnostamista.

Kaavamuutos eteni ongelmitta, ja tontin myymisestä päätettiin järjestää tarjouskilpailu. Kaikkien yllätykseksi yksikään rakennusliike ei jättänyt edes tarjousta. Yksi tarjous kiinteistöstä kuitenkin saatiin ja kaupunki myi tontin tarjouksen jättäneelle.

Vanha rakennus purettiin, ja kohteen Devil's Rock työt käynnistyivät. Lopputulos yllätti monet.



*Työmaa käynnissä, viistoilmakuva*



*Julkisivunäkymä koillisesta*

Vuosia kestäneen rakennustyön tuloksena paikalle nousi paritalo (kuvassa vasemmalla). Kohde on jonkin verran viereistä n. 5-kerroksista kerrostaloa korkeampi, ja kiinteistöllä sijaitseva autotalli/talousrakennus vastaa kooltaan normaalia omakotitaloa. Asemakaavan määräyksiä on noudatettu kaikilta osin.



*Julkisivu Taimontielle (Kuva: Joonas Salo / Ilta Sanomat 23.11.2015. Viitattu 4.5.2018. <https://urly.fi/Xkp>)*